



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Borgerdeltagelse og -inddragelse i byomdannelsen

Andersen, Hans Skifter; Larsen, Jacob Norvig

*Publication date:*  
2000

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*  
Andersen, H. S., & Larsen, J. N. (2000). *Borgerdeltagelse og -inddragelse i byomdannelsen*. SBI forlag. SBI-meddelelse Nr. 126

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Borgerdeltagelse og -inddragelse i byomdannelsen



SBI-MEDDELELSE 126 · STATENS BYGGEFORSKNINGSINSTITUT · 2000



# Borgerdeltagelse og -inddragelse i byomdannelsen

Annika Agger  
Hans Skifter Andersen  
Lars Engberg  
Jacob Norvig Larsen



**SBI-meddelelser** er foreløbige rapporteringer og beretninger om forundersøgelser, konferencer, symposier mv.

Denne meddelelse kan frit læses og downloades fra SBI's hjemmeside: [www.sbi.dk](http://www.sbi.dk).

**SBI-publikationer** udgives i følgende serier: Anvisninger, Rapporter, Meddelelser, Byplanlægning og Beton. Publikationerne kan købes gennem boghandlen eller via et SBI-abonnement.

**SBI-abonnement** er en rabatordning med mange fordele for dem, der vil sikre sig løbende orientering om væsentlige udgivelser inden for byggeforskningsområdet. Kontakt SBI og hør nærmere, eller slå op på SBI's hjemmeside: [www.sbi.dk](http://www.sbi.dk).

ISBN 87-563-1047-1.

ISSN 0107-4180.

Pris: Kr. 100,00 inkl. 25 pct. moms.

Statens Byggeforskningsinstitut

Postboks 119, 2970 Hørsholm.

E-post: [sbi@sbi.dk](mailto:sbi@sbi.dk)

[www.sbi.dk](http://www.sbi.dk)

Eftertryk i uddrag er tilladt, men kun med kildeangivelsen:

*SBI-meddelelse 126: Borgerdeltagelse og -inddragelse i byomdannelsen. 2000*

# Indholdsfortegnelse

<b>FORORD .....</b>	<b>4</b>
<b>INDLEDNING .....</b>	<b>5</b>
<b>A. TEORI OG VIDEN OM BORGERINDDRAGELSE.....</b>	<b>6</b>
<i>Flerhed af aktører og bottom-up.....</i>	<i>6</i>
<i>Strategisk placerede enkeltpersoner og demokratisk repræsentativitet .....</i>	<i>8</i>
<i>Tids- og projektbegrænsninger versus partnerskab og grundig forberedelse....</i>	<i>8</i>
<i>Eksemplet "Cruddas Park" i Newcastle.....</i>	<i>9</i>
<i>Repræsentativitet og direkte demokrati .....</i>	<i>12</i>
<b>B. BORGERINDDRAGELSE I BYUDVIKLINGSPROJEKTER .....</b>	<b>14</b>
1. HVORFOR BORGERINDDRAGELSE I BYUDVIKLING? .....	14
2. HVAD ER BORGERINDDRAGELSE OG HVILKE TYPER AF INDDRAGELSE KAN FOREKOMME? .....	15
<i>Hvad er borgerinddragelse?.....</i>	<i>15</i>
<i>Udviklingen i borgerinddragelsen .....</i>	<i>16</i>
<i>Hvad er afgørende for, hvordan man skal organisere borgerinddragelse?.....</i>	<i>17</i>
3. EKSEMPLER PÅ STRATEGIER FOR BORGERINDDRAGELSE .....	21
<i>Bymidteprojektet i Esbjerg - eksempel på partnerskab .....</i>	<i>21</i>
<i>Byudvalgsindsatsen 1994-97 - samarbejde mellem kommuner og almene             boligområder.....</i>	<i>23</i>
<i>Kvarterløft.....</i>	<i>24</i>
<i>Borgerinddragelse i trafik- og miljøprojekter - inddragelse på et afgrænset             sektorområde.....</i>	<i>27</i>
<i>Gasværksvejsprojektet i Horsens - uddelegering til borgerne .....</i>	<i>28</i>
<i>Eksempler med at opbygge tillid kommunen og borgerne imellem.....</i>	<i>29</i>
<i>Ringe Kommune - eksempel på faglig ressourcestøtte til borgerne .....</i>	<i>29</i>
<i>Kvarterløft i Wedding en forstad til Berlin - eksempel på at inddrage nye             grupper i planlægningen med inspiration fra "Planning for Real konceptet" .</i>	<i>30</i>
<i>Holmbladsgade - nye metoder til dialog med borgerne om byarkitektur i             problemformuleringsfasen .....</i>	<i>31</i>
<i>Dogmemøderne i Frederiksværk - eksempel på en ny form for borgermøder..</i>	<i>32</i>
<i>Brundlandbyprojektet i Toflund - eksempel på at bruge et socialt element             til at inddrage nye grupper .....</i>	<i>33</i>
4. HVILKE UDFORDRINGER STÅR KOMMUNERNE OVERFOR I FORBINDELSE MED BORGERINDDRAGELSE? .....	34
<i>Samarbejde og/eller indflydelse?.....</i>	<i>34</i>
<i>Indflydelse i "polycentriske omgivelser" .....</i>	<i>34</i>
<i>Ulige ressourcer.....</i>	<i>35</i>
<i>Fra nulsums-spil til plussums-spil .....</i>	<i>35</i>
<i>Borgerne og den kommunale forvaltning .....</i>	<i>36</i>
<b>C. STRATEGISKE VALG I FORBINDELSE MED BORGERINDDRAGELSE I BYOMDANNELSEN.....</b>	<b>38</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>42</b>
<b>KILDER.....</b>	<b>43</b>

# Forord

Denne SBI-meddelelse er en bearbejdet udgave af et notat udarbejdet til brug for en arbejdsgruppe om demokrati i byfornyelsen, nedsat af By- og Boligministeriets 9. kontor.

Formålet med publikationen er at formidle viden og idéer til kommuner, som ønsker at forbedre eller intensivere inddragelse af borgerne i udformning og beslutninger vedrørende byens udvikling. Den er baseret på international litteratur om de senere års udvikling og problemstillinger i forbindelse med byudviklingsprojekter i Europa og USA og på erfaringer fra borgerdeltagelsen i de danske kvarterløftprojekter, som SBI er i færd med at evaluere. Der er desuden indsamlet materiale der beskriver erfaringerne fra en række konkrete projekter med borgerinddragelse.

Statens Byggeforskningsinstitut  
Afdelingen for Byer og Boliger, marts 2000  
*Hans Kristensen*, forskningschef

# Indledning

I notatet har vi valgt at bruge begrebet *borgerinddragelse* som et fællesbegreb for forskellige måder at demokratisere offentlige beslutninger eller uddelegere dem til borgerne. Vi har desuden valgt at bruge betegnelsen "borgere" som en samlebetegnelse for alle inddragne private aktører uanset om det er beboere, lokale erhverv, foreninger eller organisationer mv.

Publikationen består af tre hovedafsnit.

I det første gives en oversigt den aktuelle diskussion vedrørende borgerinddragelse i den internationale forskningslitteratur. Afsnittet er interessant for dem der ønsker et indtryk af, hvordan forskerne ser hovedproblemstillingerne omkring borgerinddragelse og de senere års udvikling på området i Europa.

Det andet hovedafsnit giver en mere konkret indkredsning af hvad borgerinddragelse er og hvordan den forekommer. Først diskuteres hvilke formål kommunerne kan have med borgerinddragelse, hvad det indebærer, hvilke typer af inddragelse man kan forestille sig og hvilke forhold der kan være afgørende for hvilken model man vælger. Borgerinddragelsen illustreres desuden gennem beskrivelse af erfaringerne fra en række konkrete eksempler. Sidst i afsnittet beskrives de udfordringer som borgerinddragelsen stiller kommunerne overfor, baseret på erfaringerne fra kvarterløftene og fra forskningslitteratur.

I det sidste - korte - afsnit opsummeres de foregående afsnit til nogle anbefalinger til kommunerne vedrørende de overvejelser som man bør gøre sig før man igangsætter inddragelse af borgerne i et byudviklingsprojekt.



# A. Teori og viden om borgerinddragelse

I Europa er der i en lang række lande høstet erfaringer med forskellige former for borgerinddragelse i 1980'erne og i 1990'erne. De forskellige projekter og programmer har alle haft som mere eller mindre klart formuleret formål at afhjælpe byernes problemer med både fysisk og socialt forfald. Det har varieret under hvilke generelle socio-økonomiske omstændigheder byforbedringsprogrammerne har fundet sted. Dels har de konjunkturrelle økonomisk udsving over perioden været betydelige, dels er der store variationer fra land til land og inden for det enkelte land - især naturligvis for store landes vedkommende jævnfør for eksempel den britiske "North-South divide". Nogle byforbedringsaktiviteter har således været begunstiget af lokal eller national økonomisk vækst, som de danske kvarterløft i sidste del af 1990'erne, mens andre har skullet kæmpe, ikke bare med lokale problemer, men også med stærkt ugunstige generelle økonomiske konjunkturer, for eksempel som Nordengland siden midten af 1980'erne. Det er med andre ord vigtigt at være opmærksom på, at den generelle, nationale økonomisk udvikling kan have stor betydning for, om byfornyelsesaktiviteter allerede fra fødslen har medvind eller modvind.

Samtidig er den lokale kontekst helt afgørende for i hvilken grad, det kan lykkes faktisk at indføre demokrati i byfornyelsen, dvs. mere indflydelse til borgerne over forandringer i deres by(del). Der er sideløbende med de mange europæiske byfornyelsesaktiviteter og forsøg med borgerinddragelse udført et stort antal forskningsprojekter. I det følgende resumeres kort nogle af de resultater, som denne forskning har produceret, idet der især lægges vægt på helhedsorienterede indsatser, der udføres i et samspil mellem flere aktører, både offentlige og private.

## **Flerhed af aktører og *bottom-up***

Når det i en stor del af litteraturen fremhæves at byfornyelsesprojekter og -programmer udføres i et samarbejde mellem flere aktører, er det dels fordi det faktisk er noget relativt nyt, dels fordi det er kilde til mange vanskeligt løste udfordringer for projekterne. Tidligere, for ikke er ret mange år siden, var det almindeligt at byfornyelsesprojekter var en enkelt aktørs domæne, enten en offentlig som en kommune, eller en privat developer eller privat virksomhed eventuelt på vegne af det offentlige. Det var altså en situation, hvor borgernes rolle i det højeste, som i det danske tilfælde, var at kommentere - og ofte udfra en NIMBY-logik<sup>1</sup> protestere imod - byfornyelsesplaner inden for en otte ugers frist.

---

<sup>1</sup> Not in my backyard.

Med introduktionen af forskellige typer af samarbejdskonstellationer ved lokale byfornyelsesaktiviteter blev flere aktører involveret, typisk lokale virksomheder og offentlige institutioner, lokale foreninger, borgergrupper, og NGO'er<sup>2</sup>. Motivet var som hovedregel en erkendelse af, at den hidtidige tilgang til byfornyelse havde vist sig ikke bare for snæver og utilstrækkelig, men også med flere ikke-intenderede uheldige effekter. I stedet valgte man at satse på helhedsorientering eller en integreret tilgang, der dækker flere faglige tilgange (bygningsfornyelse, friarealforbedringer, gaderumsændringer, beskæftigelse, sociale forhold, kriminalprævention, kultur, fritid mv.). For det andet fandt man, at det også var nødvendigt at involvere mange af borgerne, herunder de erhvervsdrivende, for at opnå ikke bare en fagligt set mere bæredygtig, men også en politisk-institutionel eller demokratisk mere bæredygtig byfornyelse. Det er ikke sikkert at motivet overalt har været et generelt ønske om at udvikle demokratiet og give borgerne mere magt. Men det har de fleste steder været en erkendelse, at borgere uden en eller anden grad af indflydelse heller ikke føler engagement eller "ejerskab" overfor byfornyelsen, hvorfor dens institutionelle bæredygtighed fra starten ikke ville være der.

#### *Lokal viden*

Inddragelsen af flere aktører, ikke mindst borgerne, har desuden endelig været motiveret i, at de som byfornyelsen vedrører også har en betydelig viden om hvor de største problemer er: Borgerne har en værdifuld såkaldt lokal viden. Strategien er flere steder også blevet kaldt en *bottom-up* strategi, hvor myndighederne åbenbart antages at befinde sig i toppen. Det er dog nok en bedre beskrivelse at tale om multi-aktør tilgang, for der findes stort set ingen eksempler på at de, der for alvor befinder sig på samfundets bund, bliver involveret i byfornyelsesaktiviteterne. Der vil altid være en residualgruppe, som ikke en gang den mest konsekvente *bottom-up* tilgang vil være istand til at mobilisere. Det kræver ressourcer at være i stand til at være en deltagende borger og det er netop manglen på ressourcer, der kendetegner de svageste borgere. Her må man altså acceptere, at de mest uforduleterede må få deres interesser varetaget af andre, for eksempel NGO'er (Kirwan et. al 1996).

Flere erfaringer peger desuden på, at det slet ikke er sikkert at borgere, forstået bredt som både erhvervsdrivende, personer med job i bydelen, lokale foreninger og netværk, og indbyggere, har fælles interesser. Ikke en gang de, der bor i et område, har nødvendigvis de samme interesser. Når den nye tilgang i byfornyelsen forsøger at fjerne konfliktelementet mellem myndigheder og borgere, kan det se ud som konflikter og interesseforskelligheder blot flyttes til et andet - lavere - niveau. I bedste fald står man foran en stor udfordring med at forhandle sig frem til et sammenfald af i udgangspunktet partikulære interesser:

---

<sup>2</sup> Non Governmental Organisations, ikke-statslige organisationer eller private (non-profit) foreninger.

*"Coincidence of interests between firms in a place, residents in a place and governance mechanisms in a place does not exist as a result of some geographical logic. If it exists at all, it has to be actively negotiated among those with a "stake" in an area. In many urban neighbourhoods, households share little else than their common residence ..." (Davoudi & Healey 1995:161).*

### **Strategisk placerede enkeltpersoner og demokratisk repræsentativitet**

At der kan være en mangel på demokratisk repræsentation af visse grupper af borgere, herunder dem der er mål for indsatserne, gør at andre kan gå ind og øve indflydelse. Traditionelt er det lokale politikere og repræsentanter for forvaltninger, der udfylder et eventuelt demokratisk "tomrum". Med de nye typer europæiske byfornyelsesprogrammer har man imidlertid også set andre aktører komme på scenen. Elander (1997) undersøgte en række svenske byfornyelsesprojekter og understreger blandt andet

*"... the importance of strategically-situated individuals who (quoting Stone 1991) "perceive the needs of an organisation from a perspective that is shaped by their individual inclinations and preferences (...) their judgement is coloured by their individual ambitions and their particular associations." (...) The key actors were able to overlook the constraints and discover and exploit hidden opportunities" (Elander 1997:333).*

Han fortsætter:

*In other words, the initiative and influence of certain individuals - "city fathers" - who are well-situated in space and hierarchy, make a visible difference, irrespective of what the structural context may be. How informal the networking may be, it may well build upon formalised relationships. Moreover, the influence of such informal governing coalitions is crucially linked to their access to institutional resources (Elander 1997:335).*

Når der åbnes mulighed - med multi-aktør eller *bottom-up* programmer - er der altså personer, der er parat til at tage den indflydelse, som tilbydes. Om de kan betragtes som repræsentative for en given bydel er imidlertid ikke i sig selv givet.

### **Tids- og projektbegrænsninger versus partnerskab og grundig forberedelse**

Det er i en vis forstand banalt, at demokratiske og sociale forandringsprocesser tager (lang) tid. Det er bare ikke altid at det bliver taget alvorligt i byfornyelsesprogrammer, der generelt er udformet som projekter med både begrænsede ressourcer og begrænset tid til rådighed. Både politikere og embedsmænd har ofte en stærk tilskyndelse til at skubbe farten op, fordi de bliver målt på deres kortsigtede resultater. Men dels kan det ikke altid lade sig gøre at producere resultater hurtigt, dels er der risiko for at borgerinddragelsen bliver taber,

hvis farten sættes i vejret, og projekterne overhaler borgerne med færdige løsninger. Taylor (1995) foreslår på baggrund af især britiske erfaringer:

- at beboerne skal involveres så tidligt som muligt,
- at man skal benytte flere forskellige typer tilgange,
- at man i god tid *før* der sættes programmer og projekter i gang, investerer i lokal kapacitetsopbygning og *community development*.

Et andet sted foreslås det, at hvis man ønsker at opbygge et partnerskab, skal det forberedes grundigt gennem en slags partnerskabsforberedende aktiviteter. Det drejer sig ikke kun om kapacitetsopbygning, men allervigtigst måske om at opbygge gensidig tillid og gensidig respekt for hinandens bidrag til den kommende fælles proces (MS 1996).

Taylor (1995) foreslår, at man opererer med en slags kvarterfond, der giver mulighed for at lokalsamfundet ikke bare kan udtrykke deres egne prioriteringer for byfornyelsen, men også selv kan træffe beslutning om at igangsætte små projekter så tidligt som overhovedet muligt. Derved kan der dels ydes nogle hurtige bidrag til byfornyelsen, men vigtigere skabes der også tillid til at de mere langsomme, større planlægningsprocesser også siden hen vil føre til konkrete forbedringer.

Der er i litteraturen desuden peget på, at man ikke bare skal arbejde med projekt- og programforberedende aktiviteter, men også at man skal fastholde, at byfornyelse og social forandring forudsætter et langvarigt engagement, hvor man anerkender de bidrag som frivilligt arbejde kan tilbyde og gør sig umage med at operere med sted- og kontekstspecifikke, differentierede metoder, der altid tilpasses de betingelser, der er i et bestemt kvarter (Carmon 1996).

De engelske byforsker Patsy Healey har analyseret "Cruddas Park-initiativet", et økonomisk byudviklingsprojekt i Newcastle, der havde stor indflydelse på det engelske "City Challenge" program i starten af 90'erne (Healey 1997: 269). Studiet er interessant, fordi det viser hvor kompleks og mangfoldig en byudviklingsindsats kan være, og de væsentligste erfaringer fra Healeys analyse sammenfattes derfor i det følgende.

### **Eksemplet "Cruddas Park" i Newcastle**

Cruddas Park Initiativet blev etableret som et partnerskab mellem erhvervsliv, offentlige myndigheder og lokalsamfund i et dårligt stillet byområde i Newcastle. Bottom-up-tanken var central i Cruddas Park partnerskabet; udgangspunktet var at de professionelle repræsentanter for den private sektor og de offentlige myndigheder skulle stille ressourcer og kompetencer til rådighed i en fælles udviklingsproces formuleret og styret med udgangspunkt i de lokale beboeres behov og præferencer. Erfaringen var at dette var en vanskelig målsætning. Da f.eks. projekt-midlerne pludselig var tilstede var der kun begrænset tid til at udføre analyser, og indsatserne blev iværksat uden ordentligt kendskab til området og dets beboere. Der var enig-

hed om perspektivet i at kombinere partnerskabet med en bottom-up proces, men det fælles udgangspunkt var ikke entydigt, Healey beskriver hvordan formålet med programmet blev tolket forskelligt af de deltagende aktører (s. 270):

- Nogle opfattede, at hovedproblemet var lokaliseret inden for rammerne af lokalområdet, og at formålet med indsatsen skulle være at "hjælpe beboerne til at hjælpe sig selv" så de kunne bevæge sig væk fra en afhængighedsrelation til det offentlige.
- Andre lagde vægt på termene eksklusion og inklusion; områdets beboere var fratrædt deres "stemme" og målsætningen var at integrere de lokale beboere i mainstreamsamfundets økonomiske og politiske aktiviteter.
- En tredje vinkel kom til udtryk under overskriften "empowerment", kernen i initiativet var en myndiggørelsesproces hvor lokale aktører udviklede selvtillid og tiltog sig reel magt fra de institutioner og systemer, der påvirkede levevilkårene i lokalområdet negativt.
- Endelig mente nogle, at initiativet handlede om at privatisere den offentlige opgavevaretagelse ved at vælte denne over på lokale aktører. De så udviklingsstrategien i lyset af magtkampen mellem de lokale og centrale politiske niveauer.

I hendes gennemgang af Cruddas Park-casen diskuterer Healey en række centrale erfaringer der kortfattet beskrives i det følgende (s. 272-283):

#### *Hvem er med?*

I Cruddas Park valgte man at samarbejde med de eksisterende beboerforeninger der var organiserede og derfor nemme at få øje på. Dette valg blev efterfølgende kritiseret af aktører uden for beboerforeningerne der mente at dialogen var for snæver. Cruddas Park var ikke en entydig størrelse men en sammensat mængde af forskellige interesser og netværksorganiseringer. Specielt i den første fase blev initiativet beskyldt for at være overtaget af "partsinteresser" og noget som man fik "trukket ned over hovedet." Forsøg på at etablere nye "sociale mødepunkter" udfordrede eksisterende sociale relationer og hierarkier, og der foregik en kamp om det lokale "territorium" imellem familier og grupper i området.

#### *Erfaringer med inddragelse af det private erhvervsliv*

Der var generelt meget positive erfaringer med at få lokale erhvervsfolk til at indgå i partnerskab med andre lokale aktører. Erhvervsfolkene begrænsede sig ikke til at give økonomiske bidrag, men stillede også kvalifikationer, erfaring, adgang til fonde mv. til rådighed. De følte moralsk forpligtelse og brugte både tid og engagement.

I hendes analyse vurderer Healey at det kan være svært at vælge den optimale tidsafgrænsning for samarbejdet med erhvervsfolk i projekterne. Erhvervsfolkene var ikke interesserede i en varig forpligtelse, og de var tilbøjelige til at definere problemer som et spørgsmål om personlige fejl snarere end forårsaget af strukturelle

årsager. Erhvervsfolkene foretrak et afgrænset projekt for en vedvarende forpligtelse. I al fald for denne type borgere - erhvervsfolk - synes der altså at være tale om en anden type engagement, end det som meget af forskningen udpeger som den bedste vej: det langvarige samarbejde, der er velforberedt gennem indledende tillidsskabende aktiviteter. Det udelukker ikke at erhvervsvirksomheder deltager som partnere, men understreger, at andre parter må gøre sig de forskellige interesser og forudsætninger bevidst.

#### *Rollefordelingen mellem borgere og myndigheder*

Det er meget ambitiøst at forvente, at borgerne som lægpersoner skal spille en hovedrolle i udvikling og styring af komplekse samarbejds- og politikprocesser. Et for højt ambitionsniveau forpligter og skaber risiko for fiasko og frustration, og det er vigtigt at prioritere uddannelse og processtøtte til borgerne. Som de forskellige fortolkninger af formålet med Cruddas Park initiativet afspejler, er en mål-middel diskussion vigtig, når beboere opfordres til at indgå i processer med henblik på at få "indflydelse på de beslutninger der influerer på egne levevilkår" (empowerment).

På grund af den traditionelt stærkt sektor-opdelte engelske forvaltning var beboerne vant til at benytte direkte "links" eller kontakter til nøglespillere i den politiske proces, og lokalt foregik der en kamp beboergrupperne imellem om de knappe ressourcer. For nogle af de aktive borgere i Cruddas Park initiativet var det et hovedformål, at blive bedre til at stille krav til myndighederne og få "kontrol over de professionelle". Der herskede en følelse af, at vigtige beslutninger og prioriteringer foregik hen over hovedet på folk i området. For en del af de deltagende beboere var processen positiv, de fik nye kontakter og tilegnede sig organisatoriske og kommunikative erfaringer. Nogle af dem reviderede deres livssituation i lyset af de nye erfaringer og gjorde op med, hvad de opfattede som utilfredsstillende hverdagslivsbetingelser. For andre førte deltagelsen til, at de blev bestyrket i deres negative forestillinger om "systemet" og bekræftet i deres opfattelse af egen utilstrækkelighed.

#### *Organisatoriske læreprocesser*

Koordinering og helhedsorientering var centrale målsætninger for aktørerne i processen og der foregik en læreproces i de offentlige organisationer i det omfang omstillingsorienterede medarbejdere "på det rette niveau" samarbejdede om at gøre tingene på nye måder, ligesom der blev etableret samarbejdsrelationer på tværs af organisationerne. Dette var en tidskrævende proces der kun bar frugt hvis den fornødne tillid og gensidige forståelse mellem parterne blev etableret. Samtidig viste det sig vanskeligt at udbrede erfaringerne internt i organisationerne på grund af begrænsede ressourcer.

#### *Ombord igen på mainstream supertankeren?*

Under overskriften "Dilemmas of collaborative governance" skitserer Healey en grundlæggende problematik der optræder i byudviklingsprojekter som Cruddas Park (s. 284-86). På et niveau handler initiativet om udviklingen af nye interaktionsformer mellem stat, marked og

det civile samfund, og om forsøget på at udvikle en ny social ansvarlighed baseret på partnerskaber imellem byens mange aktører (temaet byudvikling illustrerer herved bevægelsen fra "velfærdsstat" hen imod "velfærdssamfund"). På et andet niveau handler initiativet om konkrete menneskers bestræbelser på at skabe sammenhæng i et fragmenteret hverdagsliv i et dårligt stillet byområde som Cruddas Park, bl.a. ved at styrke de sociale relationer mellem mennesker og udvikle den gensidige forståelse og accept på tværs af ellers adskilte sociale verdener.

En af Healey's centrale pointer er, at aktørerne fortolker processerne forskelligt med reference til deres personlige erfaringer og historier, og de sociale og kulturelle sammenhænge de indgår i. Selv om der herskede nogenlunde enighed om den grundlæggende problemanalyse - at beboerne i Cruddas Park var "faldet over rælingen på mainstreamøkonomiens supertanker" - var der radikalt forskellige forestillinger om, hvad der skulle til for at ændre på dette. En forestilling, som typisk herskede blandt personer "inden for systemet" var, at formålet med indsatsen skulle være at kaste "livliner" ud til beboerne i form af en koordineret indsats for at skabe jobtilbud, jobtræning og uddannelse.

Andre, specielt beboere i området, satte spørgsmålstejn ved supertankeren som sådan og de værdier den repræsenterer: "For other participants, it was the whole conception and design of the ship itself which was the problem. Instead of being a wide and stable flat-bottomed raft, with nooks and crannies for all ways of living, it was a high-sided imperial machine, if somewhat battered by global competition. The ways the world worked inside the ship were dominated by principles of hierarchy, class and rational order. Outside, people were surviving in different ways. The problem was thus one of cultural difference, as well as political and economic power" (Healey 1997: 285).

Healey er grundlæggende skeptisk med hensyn til hvorvidt lokale eksperimenter medfører blivende institutionelle forandringer, lige som de lokale erfaringer er afgørende begrænset af den institutionelle kontekst inden for hvilken de udspinder sig, og som Healey formulerer det; "What is lacking in British urban policy is a coherent long-term project of institutional transformation, to demolish the ship and strengthen the raft" (ibid).

### **Repræsentativitet og direkte demokrati**

Tre amerikanske forskere (Berry, Portney og Thomson 1993) har, på baggrund af empiriske studier af forsøg med at integrere borgeres kvarterorganisationer i byledelse i en række nordamerikanske byer, opsummeret de ideelle krav til et stærkt demokrati med aktivt deltagende borgere i følgende model. Modellen er inspireret af Robert A. Dahls studie *A Preface to Democratic Theory* fra 1953.

## Centrale elementer i et stærkt deltagerdemokrati

	<i>Struktur</i>	<i>Ideelle udbytte</i>
<b>Bredde</b>	Deltagelsesproces: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adgang for alle.</li> <li>- Fuld information.</li> <li>- Realistiske deltagelsesmuligheder.</li> </ul>	Øge antallet af aktive deltagere.  Forbedre repræsentativiteten blandt deltagerne.  Inkludere alle borgernes anliggender i beslutningsprocessen.
<b>Dybde</b>	Beslutningsproces: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ligeværdig afvejning af idéer.</li> <li>- Direkte omsætning af borgernes præferencer til politiske beslutninger.</li> <li>- Effektiv implementering af deltager-genererede beslutninger.</li> </ul>	Forbedre match mellem policy resultater og deltagernes endelige valg.  Forbedre match mellem policy resultater og alle befolkningsgruppers behov og præferencer.

*Kilde: Berry, Portney & Thomson 1993, s. 55*

Som det burde fremgå af ovenstående gennemgang af europæiske erfaringer med borgerdeltagelse er der ingen entydige kriterier for hvordan man skal vurdere kvaliteten af processens udformning og tilrettelæggelse. En konklusion er, at relationen mellem borgerne og det offentlige udvikles i et samspil af mange strategier og tilgange. Direkte samarbejde mellem offentlige myndigheder og lokale interesser - der i sagens natur altid vil være "partielle" - rejser naturligt et spørgsmål om beslutningernes legitimitet; hvor repræsentative er de etablerede beslutningscentre i forhold til borgernes præferencer i lokalområdet?

Ofte vil de private aktører der hurtigst melder sig på banen i en ny samarbejdsrelation være erfarne bypolitiske aktører, der repræsenterer forskellige mere eller mindre institutionaliserede interesser. Lokale bykvarterer udgør ikke en helhed men "taler med mange stemmer." Når samarbejdet tager form vil det sandsynligvis udelukke de "stemmer" der ikke sidder omkring bordet, og uanset valg af strategi og fremgangsmåde er det derfor en udfordring at brede processen ud til så mange borgere som potentielt muligt, i en bestræbelse på at sikre både bredde og dybde i borgerdeltagelsesprocessen.



## B. Borgerinddragelse i byudviklingsprojekter

I dette kapitel forsøger vi først at indkredse hvad borgerinddragelse er, hvilke formål der kan være med at inddrage borgerne, og hvilke forhold der er afgørende for hvordan man skal organisere den.

Derefter gennemgår vi erfaringerne fra en række forskellige eksempler på borgerinddragelse.

Til sidst diskuteres - især baseret på erfaringerne fra kvarterløftprojekterne - hvilke udfordringer borgerinddragelse stiller kommunerne overfor.

### *1. Hvorfor borgerinddragelse i byudvikling?*

Før en kommune igangsætter en indsats med inddragelse af private borgere, virksomheder mv. er det vigtigt at gøre sig klart hvad det er man vil opnå hermed. Der kan være forskellige formål med borgerinddragelsen, bl.a. afhængig af hvilken karakter den ønskede byudviklingsindsats har og hvilken del af byen den berører.

Man kan kort karakterisere de mulige formål med borgerdeltagelse som:

- Demokratisere beslutninger/planer om byudvikling - give de berørte beboere indflydelse.
- Forene/afveje interessemodsætninger og forebygge konflikter og modstand mod beslutninger/planer.
- Forbedre "kvaliteten" af beslutninger/planer.
- Generere og inddrage private ressourcer i byudviklingen - aktivere lokale processer.
- Skabe netværk, identitet, tilhørsforhold og ansvarlighed hos beboere/aktører i de berørte byområder.
- Modernisere forvaltningen så den bliver bedre til at kommunikere med borgerne.

Borgerinddragelsen kan være et led i kommunalbestyrelsens generelle bestræbelser på at sikre sig opbakning blandt borgerne til de beslutninger som tages, og især at de berørte borgere inddrages. Det kan især være relevant i de tilfælde hvor man kan forvente at der vil være forskellige interesser blandt borgerne i relation til de planer/beslutninger det drejer sig om. Her kan målet med borgerinddragelsen være at bygge bro over interessemodsætninger vedrørende et byområdes udvikling og dermed forebygge konflikter og modstand mod de beslutninger som processen skal ende med.

Et andet formål kan være at forbedre kvaliteten af planer og beslutninger ved at inddrage den viden som de lokale aktører besidder om et byområde og dets udviklingsmuligheder. Det gælder især i relation til de konkrete behov og problemer som beboere og erhvervsdrivende mv. har. Alternativet til borgerinddragelsen er her, at

forvaltningen iværksætter en vidensindsamling om beboernes behov og ønsker, f.eks. via spørgeskemaer.

I Danmark, som i andre lande, har der siden starten af 80'erne været en udvikling hen imod at kommunerne i større omfang engagerer sig i et direkte samarbejde med borgere og private organisationer og firmaer om løsning af forskellige opgaver. Det er det man internationalt har karakteriseret som et skred fra "Government" mod "Governance" (Rhodes 1997), hvor byernes udvikling i mindre grad styres "top-down" og i højere grad styres ved alliancer og samarbejde mellem offentlige og private aktører hvor kompetencefordelingen mellem parterne er mere uklar. Fordelene for kommunerne ved dette er, at man får inddraget private ressourcer i løsningen af byudviklingsproblemer. Borgerinddragelse er en form for Governance, hvor mobilisering af en privat indsats kan være et meget væsentligt motiv. Det kan både være en indsats fra virksomheder, som vil investere, og en indsats fra borgerne.

Som et selvstændigt formål med borgerinddragelsen kan nævnes, at dette kan støtte opbygning af sociale netværk blandt beboerne og styrke deres tilhørsforhold til området. Dette er især vigtigt i byområder, som er karakteriseret ved socialt og fysisk forfald og dertil hørende dårligt omdømme. Næsten uanset hvad der kommer ud af borgerinddragelsen vil selve processen kunne styrke de sociale relationer i området, og få beboerne til i højere grad at identificere sig med det og føle en større ansvarlighed for det.

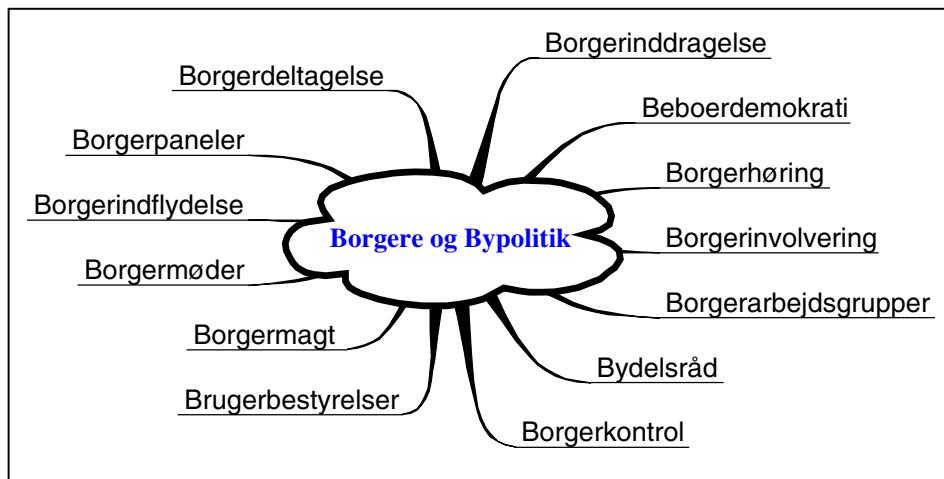
Endelig kan borgerinddragelse ses som et led i en kommunal strategi, der moderniserer forvaltningen. Samarbejdet med borgerne vil nemlig tvinge forvaltningen til i højere grad at arbejde med helheden i stedet for sektorproblemer og at samarbejde på tværs af sektorerne. Forvaltningen vil også blive tvunget til at formulere problemer, planer og løsningsmuligheder i et andet sprog, som er forståeligt for borgerne.

## *2. Hvad er borgerinddragelse og hvilke typer af inddragelse kan forekomme?*

### **Hvad er borgerinddragelse?**

Begrebet borgerinddragelse er bare ét af de ord, der bruges om det, der sker når borgernes *livsverden* spiller sammen med det, man kunne kalde den offentlige *systemverden*. Altså når der skal bringes et demokratisk element ind i styringen af byudviklingen ved at borgerne medvirker til at byplanlægge, bypolitisere og være med til at beslutte projekter sammen med forvaltninger og politikere.

Der bruges imidlertid mange andre begreber, uden at det tilsyneladende altid er helt afklaret om begreberne er synonyme eller forskellige og - hvis det sidste er tilfældet - hvordan begrebernes indbyrdes relationer er. I figuren er samlet en række af de ord, der mest hyppigt ses brugt, når der tales om borgerdeltagelse og demokrati i byfornyelsen og bypolitikken.



Men hvad menes der egentlig med borgerinddragelse eller borgerdeltagelse, for nu at vælge de to af ordene, som oftest bruges?

Der findes vel ikke et entydigt, neutralt eller objektivt svar på det. I den måde man i sin tid formulerede sig på, for eksempel i Byudvalgets udbud af kvarterløftene, var det ikke særlig præcist formuleret. Det var nok også en del af pointen - at selvom borgerinddragelsen på en måde blev "dikteret" oppefra som et ufravigeligt vilkår, så måtte den lokale udformning af borgerdeltagelsen i sagens natur overlades til de lokale (som i praksis jo omfatter både kommunalpolitikere, forvaltningens embedsmænd, offentlige institutioner, lokalråd, samråd o.lign., virksomheder foruden naturligvis borgerne selv, hvadenten de er organiseret i foreninger, partier, NGO'er eller simpelthen er borgere slet og ret).

### Udviklingen i borgerinddragelsen

I takt med den ovenfor nævnte udvikling i retning af større direkte samarbejde mellem kommuner og private borgere og virksomheder er der også sket ændringer i borgerinddragelsen. Fra i 60'erne at være centreret om information til - og i visse tilfælde høring af - borgerne om på forhånd gennearbejdede planer, er fokus nu skiftet mere mod direkte samarbejde med og aktivering af borgere og virksomheder. Kort sagt er udviklingen gået fra envejs information til tovejs-kommunikation og forsøg med "partnerskab", dvs. et mere ligeværdigt samarbejde mellem kommunale myndigheder og private aktører.

Man kan fortolke borgerdeltagelse og demokrati i byomdannelsen i retning af, at den kan bruges til at lede efter måder, hvorpå man kan sætte processer i gang, der **åbner nye muligheder**. Ser man på de danske kvarterløft, der finder sted i en femårsperiode fra 1997, er der i de berørte borgeres modtagelse af kvarterløftidéen en del støtte for det synspunkt. Selvom en hel del af borgerne regner med, at kommunen nok alligevel gør som den plejer, så har man alle steder besluttet sig for at gribe chancen, at forsøge at få dét igennem som længe ikke har kunnet lade sig gøre, og at udvikle nye idéer der involverer flere mennesker.

Med kvarterløft synes der at være sat en proces i gang, der indeholder et betydeligt dynamisk demokratisk potentiale, en forandringsproces, som er startet og hvor ingen endnu kender det videre

forløb. Det kan vise sig, at det stopper pludseligt om et par år, når de økonomiske ressourcer er opbrugt. Men det kan også være, at der er sat en udviklingsproces i gang, der ikke lader sig stoppe, og hvor endnu større forandringer med hensyn til demokrati i byfornyelsen og bypolitikken vil følge (Norvig Larsen m. fl. 1999).

### **Hvad er afgørende for, hvordan man skal organisere borgerinddragelse?**

Borgerinddragelse kan organiseres på mange forskellige måder. De forhold som er af afgørende betydning er:

- Byudviklingsproblemet - hvordan er karakteren af byområdet og hvilke indsatser er mulige?
- Hvem man vil inddrage?
- På hvilket tidspunkt i udviklingsforløbet vil man inddrage borgerne?
- Hvilken grænser for indflydelse vil man lægge?

I det følgende uddybes disse punkter.

#### *Byudviklingsproblemet karakter*

Behovet for - og organiseringen af - borgerinddragelse afhænger meget af karakteren af de byudviklingsproblemer som kommunen gerne vil gøre noget ved. Det kan fx dreje sig om:

- Udvikling og oprustning af bymidten med service og kulturtilbud for hele byen.
- Omdannelse/revitalisering af ældre erhvervsområder.
- Oprustning/fornyelse af boligkvarterer som er inde i et fysisk og socialt forfald (a la kvarterløft).
- Agenda 21.
- Kommune-, lokal- og vejplanlægning.

Det er forskellige aktører som er centrale og relevante at inddrage i disse forskellige byudviklingsproblemer.

Valget af borgerinddragelse kan desuden være betinget af, om byudviklingen skal være helhedsorienteret eller begrænset til sektorbundne indsatser, fx trafiksanering, oprustning af byrum og grønne arealer, byfornyelse, placering af offentlig service, særlige sociale indsatser o.a. Den helhedsorienterede tilgang lægger op til en mere bred og åben inddragelse end de sektorbundne indsatser, hvor der i meget højere grad er begrænsninger for de mulige løsninger.

#### *Hvem kan inddrages?:*

Afhængigt af byudviklingsproblemet karakter og formålet med borgerinddragelsen kan det være relevant at inddrage forskellige lokale aktører. Det kan være:

- Borgerne generelt i byen.
- Beboere i den berørte bydel.
- Lokalråd/bydelsråd mv.

- Lokale borgerforeninger/organiserede interessegrupper: beboer, bolig, idræt, kultur, religion?
- Lokale virksomheder og erhvervsforeninger.
- Grundejere og investorer.
- Lokale offentlige institutioner: skoler, børnehaver, fritidshjem, bibliotek, medborgerhus mv.

I forbindelse med projekter der vedrører hele byen, fx bymidteprojekter, kan det være relevant at give alle byens borgere mulighed for deltagelse. I mere lokalt prægede projekter er det måske kun lokale beboere som bør inddrages. Også andre lokale aktører, som grundejere og lokale virksomheder kan have en stor interesse i at blive hørt.

Hvis hensigten også er at få inddraget og mobiliseret private ressourcer i fornyelsen af et byområde, er det vigtigt at få et samarbejde i gang med de aktører og organisationer i området som kan tilvejebringe disse ressourcer. Det kan være potentielle investorer, lokale virksomheder og erhvervsforeninger, lokale borgerforeninger og interessegrupper samt offentlige institutioner

*På hvilket tidspunkt i forløbet?*

Gennemførelsen af helhedsorienteret byfornyelse eller andre byudviklingsprojekter er en lang proces, hvor kommunen kan vælge at inddrage lokale aktører i nogle faser af processen og selv at gennemføre andre dele af den alene. Vi kan pege på fire forskellige hovedfaser i et sådant forløb:

- Etablering af kontakt til borgerne - opbygning af tillid og samarbejde.
- Identifikation/formulering af problemerne i bydelen og mål for en indsats.
- Organiseringen af planlægning og gennemførelsen - fordeling af roller og kompetencer.
- Udarbejdelse af planer/beslutninger om indsatser.
- Deltagelse i gennemførelse.

Uanset hvornår i forløbet borgerne inddrages skal der ofte en særlig indsats til for at etablere kontakten til dem og give dem tro på at det nytter at bruge tid på samarbejde. Der skal opbygges en tillid til kommunens udspil.

I nogle tilfælde er problemerne i et byområde relativt veldefinerede, i andre er der først brug for en diskussion/analyse af problemerne før man kan definere målsætningen for en indsats. Især i de sidstnævnte tilfælde kan det være relevant at inddrage borgerne allerede i denne første fase. Det kan især være vigtigt fordi lokale beboere og aktører kan have en helt anden oplevelse af hvad der er problemerne i området end kommunens politikere og embedsmænd. Borgerne har desuden ofte en mere helhedsorienteret tilgang til problemerne end den kommunale forvaltning. Endelig kan borgere ved en senere inddragelse føle at "dagsordenen" allerede er sat før de får mulighed for at ytre sig.

Som det vil fremgå af den efterfølgende opsamling af problemer og erfaringer med borgerinddragelse er det meget afgørende for pro-

cessen hvordan den er organiseret. Hvis borgerne oplever, at der bliver lavet nogen spilleregler for deres inddragelse, som begrænser deres muligheder for at få indflydelse i de forhold som de er mest interesseret i, vil det kunne give anledning til konflikter og/eller manglende engagement. Et andet problem kan være, at borgerne får et forkert indtryk af deres muligheder for at bestemme eller af de begrænsninger af økonomisk eller anden art som må lægges for projektet. Det kan derfor være vigtigt, at man allerede tidligt i processen inddrager de mest relevante lokale aktører i aftaler om hvordan processen skal organiseres. Det kan både dreje sig om planlægningsprocessen og om den senere gennemførelse af projektet, hvor det kan være meget relevant at man allerede tidligt har nogen forestillinger om hvad der forventes af de deltagende aktører.

Det mest almindelige hidtil har været at borgerne er blevet inddraget i udarbejdelsen af programmer eller planer for et byområde eller for et udviklingsprojekt. Tidligere bestod inddragelsen mest i at man forelagde borgerne fuldt udarbejdede planer som man så fik tilbagemelding på og kritik af. I andre tilfælde har man på forskellige måder inddraget borgerne i udarbejdelsen af planer og forslag til beslutninger, fx i relation til kommune- og lokalplaner.

Endelig kan beboere og andre aktører på mange måder være involveret i gennemførelsen af det ønskede byudviklingsprojekt og bidrage med ressourcer.

#### *Hvilke grænser for indflydelse?*

Kommunalbestyrelsen har igennem kommunalfuldmagten ansvaret for byens udvikling og der skal være gode grunde for at fralægge sig dette ansvar. Afhængigt af hvad kommunen vil opnå ved samarbejdet med beboere og lokale aktører kan man give dem en større eller mindre grad af magt og indflydelse på byudviklingen.

Man kan teoretisk set angive borgernes indflydelse på en skala fra ingen indflydelse til en total uddelegering af kommunalbestyrelsens magtbeføjelser til lokale organisationer. Figuren viser vor fortolkning af "Arnstein's *indflydelsesstige*". Pilene illustrerer en bevægelse fra den traditionelle planlægnings lokalplan-høringer, op ad indflydelsesstigen via lokalråd, borgerpaneler og andre rådgivende organer, over styregrupper med borgerflertal (som findes f.eks. i nogle kvarterløft) til lokalt autonome beslutningsorganer, der har reel økonomisk og juridisk beslutningskompetence med hensyn til et lokalt byområde.

## Grader af borgerinddragelse i lokalområde

	Indflydelsens karakter	Eksempel	
<b>Borgerkontrol</b>	Lokal autonomi & kontrol; maksimal juridisk og økonomisk autonomi overfor kommunalt niveau.	Bydelsråd. Bydelsnævn. Lokaludvalg.	▲ ■ ■ ■ ■ ■
	Delegeret kompetence.	Bydelsting.	
<b>Inddragelse</b>	Partnerskaber.	Styregruppe.	▲ ■
	Begrænset decentralisering af bruger-beslutnings-kompetence.	Bestyrelse.	
<b>Deltagelse</b>	Rådgivende organer.	Fællesråd. Borgerpaneler.	■ ▲
	Reel information og høring.	Hørings-procedurer.	
<b>Ikke deltagelse</b>	Ring information. Social uro.		▲

Efter Burns et al. (1994) pp. 162-163

Den nederste del af figuren vedrører de situationer hvor borgerne får ingen eller kun sporadisk information om byudviklingsplanerne, eller hvor der stort set *intet samspil* er mellem borgere og kommune. Det kan dreje sig om forholdet mellem et helt kvarter på den ene side og kommunen på den anden side, men mere almindeligt vil det være en eller flere grupper af borgere, der føler sig helt uden indflydelse eller kontakt med forvaltning og politikere. Selv om myndighederne generelt følger reglerne vedrørende f.eks. lokalplanhøringer, kan der sagtens være større eller mindre grupper af borgere, der slet ikke deltager, f.eks. i Vollsmose eller på Indre Nørrebro.

Når man taler om borgerdeltagelse i forbindelse med særlige initiativer og forsøg drejer det sig formelt om trin længere oppe ad stigen. *Deltagelse* betyder, at borgerne har mulighed for at afgive deres synspunkter på kvalificeret vis og medvirke ved udarbejdelse af planer og beslutningsoplæg, men ikke direkte er inddraget i de beslutninger, hvor ressourcerne skal fordeles og prioriteres.

*Inddragelse* betegner situationer, hvor det stadig er kommunalbestyrelsen der har den endelige beslutning, men hvor borgerne i større eller mindre udstrækning har indflydelse på beslutningerne. Det mest vidtgående er "partnerskaber", hvor kommunen via en aftale

har bundet sig til i et eller andet omfang at blive enige med de øvrige deltagere i partnerskabet om, hvordan ressourcerne skal anvendes. I det øverste felt, *Borgerkontrol*, er hele, eller dele af beslutningerne uddelegeret til lokalråd, bydelsråd eller lignende. Her har det centrale niveau afgivet reel beslutningskompetence og overladt prioriteringsbeslutningerne til niveauer, som er tættere på borgerne (subsidiaritet).

Det skal understreges, at indflydelsesstigen ikke tager højde for forskellen mellem formelle beslutningskompetencer og faktisk indflydelse på beslutningsprocessen. Selv om der finder en formel delegering sted, kan de vigtigste beslutninger godt blive taget mere skjult alligevel. Det er også et spørgsmål om det "at kravle op ad stigen" kan sidestilles med (lokal) demokratisering, eller om delegeringen blot gentager det repræsentative demokratis legitimitetsproblemer på et lavere niveau. Vi mener dog alligevel, at figuren kan være nyttig til diskussionen om graden af indflydelse til borgerne, dvs. hvor meget beslutningsmagt man er villig til at give borgerne.

### *3. Eksempler på strategier for borgerinddragelse*

I dette afsnit vil vi kort beskrive nogle eksempler på hvordan borgerinddragelse er blevet gennemført i forskellige sammenhænge. Vi har forsøgt at finde nogle eksempler som illustrerer borgerinddragelse i forskellige faser af forløbet og med forskellige grad af indflydelse og med forskelligt udfald.

Vi har visse steder valgt at forenkle virkeligheden lidt ved at inddele planlægningsprocessen i nogle forskellige faser. Dette giver fremstillingsmæssigt mulighed for at præcisere nogle problemstillinger, der særligt gør sig gældende på forskellige tidspunkter af et planlægningsforløb. Dette gøres vel vidende at planlægningen sjældent foregår som en rationel proces, der går fra den ene fase over i den anden.

Processen bliver som tidligere beskrevet opdelt i følgende faser:

1. Etablering af kontakten til borgerne - opbygning af tillid og samarbejde.
2. Identifikation/formulering af problemer og opstilling af mål.
3. Organisering af processen - fordeling af roller og kompetencer.
4. Udarbejdelse af planer - beslutninger om indsatser.
5. Deltagelse i gennemførelse.

#### **Bymidteprojektet i Esbjerg - eksempel på partnerskab**

Hovedformålet med projektet har fra starten været at medvirke til at udvikle Esbjergs centrale byområde gennem en målrettet byomdannelse (Esbjerg Kommune mv. 1999, Schjerup Hansen m. fl. 1997, Risom 1999).

De opstillede formål med indsatsen var mange, bl.a.:

- At inddrage investorer og private interessegrupper i byomdannelsen for at få en bedre dialog mellem parterne og fremkalde nye idéer.



- Opnå en fælles strategi mellem parterne for at generere private ressourcer i byomdannelsen.
- Koordinere byfornyelsen med planlægningen og andre byomdannelsesaktiviteter.
- Opnå en tværsektoriel og helhedsorienteret tilgang til byomdannelsen.

Bymidteprojektet kan karakteriseres ved at der fra starten af processen i 1993 var en meget åben dagsorden. Der var ikke specielle planer eller projektforslag på spil. Der blev derfor gjort en del ud af den indledende fase hvor man skulle definere bymidtens problemer og udviklingsmuligheder.

Som indledning på processen etablerede kommunen en *intern styregruppe* til koordinering af hele forløbet. Der blev opstillet nogle succeskriterier for indsatsen og udarbejdet en plan for forskellige faser i forløbet.

Som første fase gennemførtes *interview med 50 nøglepersoner* i bymidten om deres mål og ønsker til udviklingen. Formålet var, udover at få visioner og idéer til byudviklingen, at opnå opbakning til hele projektet og inddrage parterne allerede fra starten.

På baggrund af dette materiale blev der valgt en række hovedtemaer ud som var grundlaget for en *bymidtekonference*. Her fik bymidtens forskellige interessenter mulighed for gennem gruppearbejde nærmere at afklare deres forhold til udviklingen i byområdet. Der blev på konferencerne opstillet en lang række idéer til byudviklingsprojekter. Herfra valgte kommunen at arbejde videre med 14 temaer som havde fået en bredere opbakning på konferencerne, mens forslag med en mindre bred opbakning blev sorteret fra. Dette dannede grundlag for den videre organisering af projektet.

Det blev diskuteret på borgermødet i startfasen, hvordan man skulle organisere projektet i planlægningsfasen (arbejdsgrupper).

Organiseringen i gennemførelsesfasen blev besluttet efter en workshop om "Byledelse".

I første omgang blev der nedsat 14 arbejdsgrupper - et for hver af de udvalgte temaer for byudvikling. Grupperne fik kun kompetence til at udarbejde forslag til planer og beslutninger. Disse oplæg blev sammenfattet i en fælles bymidtestrategi i 1994.

Efter planlægningsfasen blev der dannet et samarbejdsforum for bymidten for at fastholde parterne i samarbejdet og i implementeringen af planerne. Til at lede arbejdet i det relativt store forum er nedsat en styregruppe bestående af 12 udvalgte personer fra forummet. Desuden er der i forvaltningen nedsat en tværgående arbejdsgruppe.

Samarbejdsforummet er bevidst sammensat "elitært" på den måde at det er de væsentligste interessenter, som er inddraget, og ikke en mere bred sammensætning af borgerne. Det består af repræsentanter for politikerne, forvaltningen, erhvervene, foreningerne, og en enkelt beboer. Dette forum har ikke en veldefineret kompetence til at tage

beslutninger, men politikernes engagement i projektet betyder, at de ting der aftales har stor vægt i kommunalbestyrelsen. Blandt grupper, som ikke er inkluderet i forummet, har der derfor været kritik af manglende repræsentativitet og påpegning af risici for at magten flytted fra kommunalbestyrelsen til dette forum.

De tidligere etablerede arbejdsgrupper fungerer fortsat med ansvar for styring og gennemførelsen af de forskellige projekter efter de retningslinier som er udstukket via samarbejdsforummet.

Kontakten til borgerne søges etableret via et såkaldt "netværk" som udsender et nyhedsbrev.

Blandt erfaringerne fra projektet er, at dynamikken har ligget hos de private samarbejdspartnere, mens forvaltningen har været tvunget til at etablere et større samarbejde mellem sektorforvaltningerne for at kunne følge med og indgå i samarbejdsforummet.

Der har været en del konflikter undervejs - ikke kun som følge af interessemodsætninger, men også om kompetencefordelingen mellem arbejdsgrupper, samarbejdsforum og kommunalbestyrelse. Et konsulentfirma har spillet en vigtig rolle som formidler af samarbejdet.

Samarbejdet har betydet et stort engagement fra de involverede i en udvikling af bymidten og en større fælles forståelse for mulighederne i byen. En del af projekterne er blevet gennemført, og det har som hovedregel været offentlige midler der har finansieret dem. Det har været svært direkte at inddrage private investeringer i projekterne, bortset fra mindre tilskud til arrangementer. Der er dog opnået støtte fra nogle private fonde til et af de større projekter (De Stude- rendes Hus). Kommunen mener desuden, at aktiviteterne har frem- met private følgeinvesteringer i ejendommene i området.

### **Byudvalgsindsatsen 1994-97 - samarbejde mellem kommuner og almene boligområder**

Byudvalget opstillede et 30 punkts handlingsprogram i 1993 og ud- bød i 1994 en række puljer til brug for en indsats i almene boligområ- der med særlige sociale, økonomiske og fysiske problemer (Skifter Andersen 1999). Der kunne opnås tilskud til huslejenedsættelse, an- sættelse af beboerrådgivere og sociale aktiviteter. Desuden kunne bo- ligafdelingerne få mulighed for ved omprioritering af lån at frigive midler til brug for fysiske renovering af boligområderne og til ned- sættelse af huslejen.

Det var et krav for tildeling af midler, at der skulle opstilles en handlingsplan for en udvikling af boligområderne ved et samarbejde mellem boligselskaber og kommuner, samt at der skulle etableres et fast samarbejde mellem parterne om gennemførelsen (i en fælles sty- regruppe).

Der var imidlertid meget snævre tidsrammer for indsendelse af ansøgninger til byudvalget, hvilket betød at hele startfasen af pro- jekterne blev meget sammentrængt. Oftest blev ansøgningerne skre- vet af embedsmænd i enten kommunen eller i boligselskaberne, og blot sendt til underskrift hos den anden part. I nogle tilfælde var de beboervalgte afdelingsbestyrelser involveret i denne startfase, men beboerne var det sjældent.

Efter tilsagn om støtte valgte man i nogle boligområder at starte helt forfra. Samarbejdet om planlægning og gennemførelse af projekterne foregik især i de oprettede styregrupper mellem beboerrådgiveren og repræsentanter for afdelingsbestyrelser, kommunen og andre lokale aktører. Der blev ofte brugt lang tid på at omdefinere projekterne og på at diskutere kompetencefordelingen mellem parterne. Der var store problemer med at tage beslutninger og koordinere ressourcenindsatsen i de tilfælde, hvor kommunerne ikke gav styregrupperne tilstrækkelig kompetence, ved fx ikke at deltage med embedsmænd eller politikere på et tilstrækkeligt højt niveau eller ved at der manglede en tværgående koordinering internt i forvaltningen. I andre tilfælde har kommunen "overtaget" indsatsen, og beboerne er kørt ud på et sidespor.

Vigtigt for mange af projekternes succes har været i hvor høj grad man har været i stand til at inddrage beboerne i områderne. Der hvor man ikke på forhånd har skaffet sig opbakning til initiativerne og engageret eksisterende netværk, har det været meget svært at aktivere beboerne. I nogle tilfælde har der været direkte modstand mod projekterne og konflikter om dem. Det har bl.a. været tilfældet, hvor allerede aktive beboere føler, at deres indsats overtages og gøres overflødig uden at de har indflydelse på det.

Beboerrådgiverne, der har været ansat af boligselskaberne og derfor været boligsidens egen ressource i samarbejdet, har spillet en vigtig rolle i processen.

Et eksempel på en vellykket organisering af Byudvalgsindsatsen er boligafdelingen Eskebjerggård i Ballerup kommune (Vestergaard m. fl. 1997). Her var ansøgningen om støtte funderet i et forudgående samarbejde og analyse af problemer og behov i området. Projektet var i starten styret og organiseret top-down. Boligselskabet og kommunen var de udfarende, men satsede på at involvere mange parter blandt beboerne og i lokalområdet i planlægningen og organiseringen af de mange forskellige projekter. Det lykkedes herved at inddrage mange forskellige ressourcer fra bolig- og lokalområdet. Samtidig var der et aktivt og velorganiseret modspil fra Ballerup kommune.

### **Kvarterløft**

Kvarterløft gennemføres i syv byområder i de fem kommuner Hvidovre, Kolding, Aalborg, Randers og København. Kvarterløftet i Nordvestkvarteret i København var startet i 1994. De øvrige områder blev udvalgt i 1997 på baggrund af omkring 50 ansøgninger fra kommuner. Kvarterløftforsøgene startede i efteråret 1997 og løber i fem år. Allerede ved Byudvalgets første beskrivelse af idéen med kvarterløft blev inddragelsen af borgerne defineret som central del af indsatsen:

*"Det er tanken, at kvarterløftet skal baseres på en kommunal indsats med de lokale kræfter i centrum. Perspektivet er, hvad man har kaldt "bottom-up". Heri indgår (...) at de lokale oplevelser af kvarteret, samt ønsker og håb for kvarteret skal spille en vigtig rolle. (...) Til de lokale kræfter hører også offentlige myndigheder som f.eks. de lokale arbejdsformidlinger. Vigtigt i for-*

*bindelse med borgerinddragelsen er bl.a., at der afsættes tilstrækkelig tid til de processer, der er forbundet hermed. Det er videre centralt, at organiseringen af det konkrete kvarterløft er indrettet på inddragelsen af de lokale interesser" (Byudvalget 1996:5).*

I kravsspecifikationen til kommunernes ansøgninger var det præciseret, at:

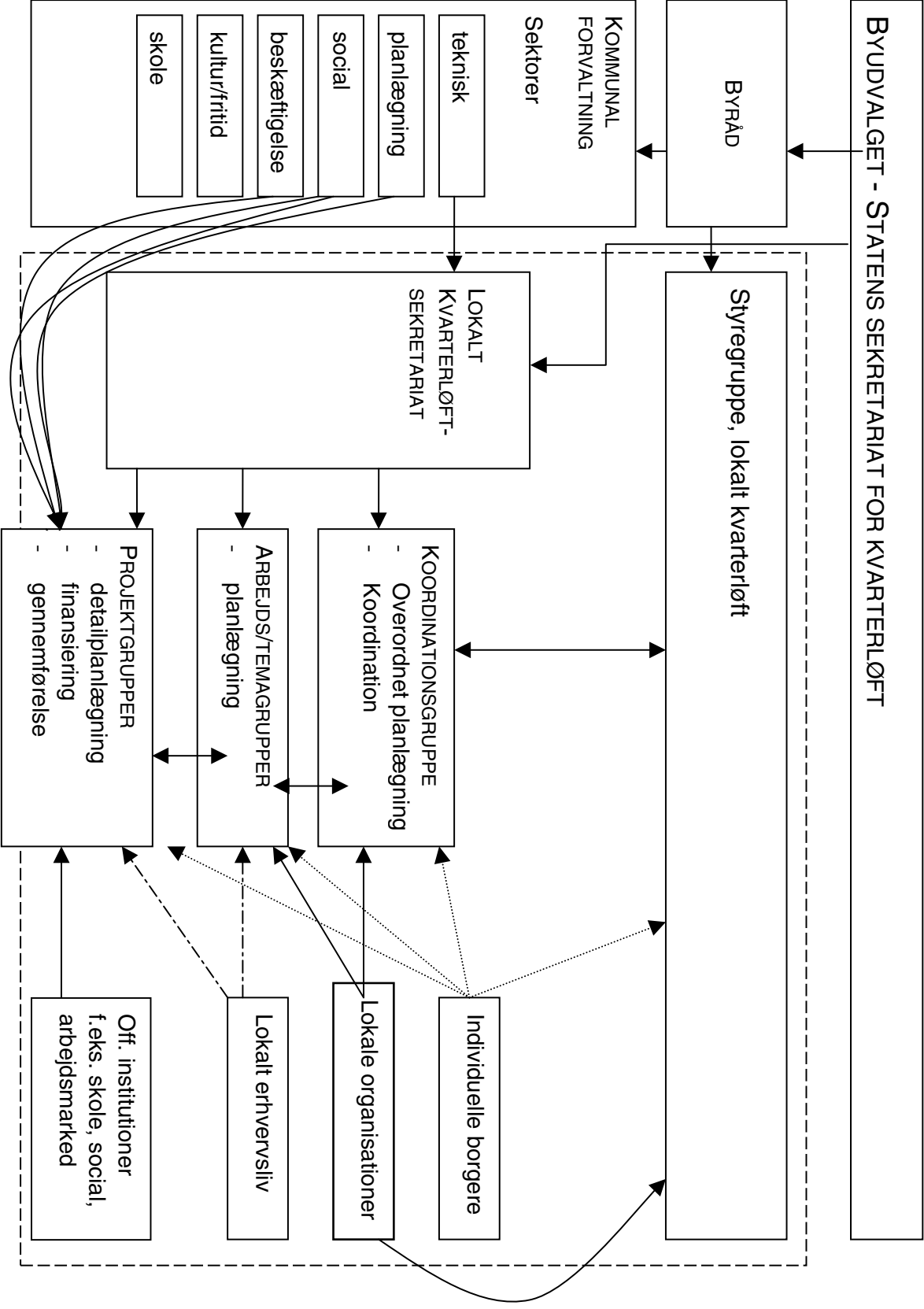
1. *Kvarterløftet retter sig imod område og ikke mod den enkelte borger eller ejendom.*
2. *Det er helhedsorienteret, dvs. baseret på en koordineret og integreret indsats.*
3. *Det er baseret på at inddrage de lokale kræfter i så vidt et omfang som muligt.*
4. *Det tager udgangspunkt i en analyse af et områdes muligheder og problemer, og munder ud i en kontrakt, hvori de forskellige offentlige og private aktører forpligter hinanden over for mål, der skal opnås, og de midler, der skal benyttes (Byudvalget 1996:1).*

I gennemførelsen af kvarterløftene har man valgt organisationsmodeller, der på forskellig vis placerer borgernes indflydelse i styregrupper og arbejdsgrupper. I figuren er vist en organisationsmodel, der giver et samlet, men forenklet billede af den måde kvarterløftene er organiseret på.

Organisationsmodellen i de enkelte kvarterløft kan afvige noget fra figurens diagram, lige som den nogle steder er ændret undervejs. Således var der f.eks. fra starten lagt op til, at netop selve organisationen af kvarterløftet også var en del af det udviklingsarbejde, der skulle udføres i kvarterløftets første fase i Aalborg og Randers. I Kongens Enghave i København har man den særlige situation, at kvarterløftet finder sted i en bydel, hvor der samtidig finder et demokratisk eksperiment sted med bydelsråd. Andre steder har organisationen af kvarterløftet fundet sted i samspil med eksisterende lokalråd.

Borgerinddragelsen i kvarterløft har ikke været problemfri. I f.eks. Randers har man, samtidig med et stort borgerengagement, haft en del konflikter om hvordan magt og indflydelse skulle fordeles i kvarterløftets styrende organer. Det er endt med etablering af en ny organisation for kvarterløftet "kvartellet", hvor der nu både indgår udpegede og direkte valgte repræsentanter. Samtidig er der aftalt procedurer for hvordan konflikter løses. Kvarterløftet i Randers har dermed bidraget til at udvikle en model for hvordan konflikter - der er uundgåelige, når mange forskellige interesser mødes - kan håndteres i en organisationskultur, der i øvrigt på mange måder forudsætter en høj grad af konsensus.

Organisationsmodel for kvarterløft



Også i andre kvarterløft har der været forventelige konflikter, f.eks. i Avedøre Stationsby i Hvidovre kommune om, hvorvidt en bevilling fra staten skulle bruges til en "unik bygning" eller til et stiforløb kombineret med aktivitetssteder.

Generelt har kvarterløftene været kendetegnet ved, at der i de indledende faser har været en betydelig deltagelse af borgere ved møder, weekendseminarer og i arbejdsgrupper. Det er anslået at mellem 100 og 500 borgere har deltaget i hvert af de forskellige kvarterløft. Borgerne har især bidraget ved udarbejdelse af kvarterplanernes mange projektidéer. Det er endnu for tidligt at afgøre, om det kvantitative omfang af borgerdeltagelse vil fortsætte på samme niveau i de faser, hvor de mange projekter skal finansieres, detailplanlægges, gennemføres og føres videre, og efter kvarterløftenes formelle afslutning efter den femårige forsøgsperiode.

### **Borgerinddragelse i trafik- og miljøprojekter - inddragelse på et afgrænset sektorområde**

Miljøstyrelsen har gennemgået erfaringerne med borgerinddragelse i en række trafik- og miljøprojekter i Helsingør, Svendborg, Køge, Fredericia, Glostrup, Sønderborg, Århus og Vejle kommuner (Miljø- og Energiministeriet 1996).

I alle de beskrevne eksempler drejer projekterne sig om trafik. Der er således tale om et relativt velafgrænset problemområde, men på forskellige niveauer. Nogle drejer sig om ændring af trafikforholdene på en bestemt vej, andre om trafikforholdene i et større byområde - oftest bymidten. Endelig vedrører nogle af eksemplerne udarbejdelse af en samlet trafik- og miljøhandlingsplan for hele byen.

Rapporten sammenfatter hvilke metoder til borgerinddragelse, der er anvendt i forskellige faser:

1. *Kortlægning af problemer:* spørgeskemaer til borgerne.
2. *Formulering af målsætninger og fastlæggelse af indsatsområder og valg af virkemidler:* inddrage interessegrupper og institutioner i kommunen via en "følgegruppe". Indsamle borgernes synspunkter via borgermøder og seminarer.
3. *Høring og godkendelse af udkast til handlingsplan:* offentlig høring eller borgermøder. Annoncering med udsendelse af pjecer og avisomtale.
4. *Konkretisering og detailudformning af trafikændringer:* Invitation af særligt berørte borgere og grundejerforeninger til møder. Her kan også diskuteres om borgerne kan bidrage med forskønnelse af egen grundarealer.
5. *Evaluerings af de gennemførte indgreb:* borgerne høres via enten spørgeskemaer, interviews eller borgermøder.

Blandt erfaringerne fra projekterne er:

- Borgerinddragelsen er vigtig for at få borgernes værdier og holdninger med - disse kan ikke forudsiges af forvaltningen. Det er vigtigt at gøre dette tidligt i forløbet.

- De almindelige borgere interesserer sig mest for det konkrete, dvs. hvor der foreligger konkrete udspil som de er berørt af.
- Informationsmateriale skal være neutralt i udformningen og ikke på forhånd lægge synspunkter frem.
- Det kræver store ressourcer og god forberedelse i forvaltningen - fx i form af byrådsseminarer, tværfaglige arbejdsgrupper og efteruddannelse af medarbejdere.

### **Gasværksvejsprojektet i Horsens - uddelegering til borgerne**

Gasværksvejsprojektet i Horsens udsprang af kommunens deltagelse i det europæiske WHO-projekt Healthy Cities. Det vedrørte et lettere nedslidt, men ikke særligt problemfyldt byområde med ca. 2500 beboere. Idéen i projektet var formuleret som *"At lade beboerne i et almindeligt boligkvarter, uden specielle belastninger, selv planlægge deres område, selv skabe aktiviteterne og udnytte de eksisterende ressourcer - og således gennem større aktivitet og indflydelse selv påvirke og forbedre deres levevilkår"* (Hansen og Ærø 1998).

Inden borgerne inddrages, etablerer kommunen i 1987 en intern "Kontaktgruppe" med en tværfaglig sammensætning fra forvaltningerne. Gruppen tager kontakt med nøglepersoner i området og udarbejder et forprojekt og søger puljemidler. Derefter begynder en aktiveringsindsats overfor borgerne. Midlerne er udsendelse af en pjece og afholdelse af et borgermøde, hvor 200 møder op.

På baggrund af borgermødet etableres der fem arbejdsgrupper for trafik, bevaring af bygninger, cafeprojekt, børn og unge og informationsarbejde. Grupperne består udelukkende af borgere, men har tilknyttet en fra forvaltningen, der med tiden kommer til at fungere som faglig sekretær. Grupperne arbejder helt selvstændigt og skal selv formulere målsætninger og udarbejde informationsmateriale. Medarbejdere fra forvaltningen indkaldes når der er brug for konsultationer. En nedlagt butik i området indrettes i 1989 som mødested. En beboer ansættes til at bestyre butikken, koordinere arbejdsgruppernes arbejde og stå for kontakt til kommunen. Senere indvies et egentligt beboerhus på 100 m<sup>2</sup>. I 1990 danner beboerne en fælles beboerforening for området.

De enkelte grupper gennemfører småprojekter hen ad vejen i samarbejde med kommunen, men arbejder ellers på bidrag til en samlet kvarterplan. I 1990 afholdes et fælles "Fremtidsværksted" for alle grupperne for at komme videre med kvarterplanen. Resultatet herfra indgår i et første udkast til kvarterplan.

Kvarterplanen vedtages af byrådet med den klausul at forslagene indarbejdes i kommunens midtbyplan. Samtidigt tilbyder politikerne at give beboerne selvforvaltning til at realisere kvarterplanens indhold, hvis de etablerer et bydelsråd. Dette gennemføres dog ikke fordi beboerne ikke føler at de kan bære opgaven. De mest aktive føler sig på dette tidspunkt slidt op.

### **Eksempler med at opbygge tillid kommunen og borgerne imellem**

I en opstartsfase af et projekt er det vigtigt at få igangsat en dialog med borgerne således at deres "tavse viden" om problemerne i deres nærmiljø indarbejdes i projekternes problemanalyse. Det har ligeledes stor betydning at få skabt tillid imellem parterne, idet tidligere fejlslagne projekter nemt aflejres i nye projekter i form af fordomme og fjendebilleder af kommunen.

Et eksempel på at opbygge tillid mellem borgerne og kommunen tidligt i en planlægningsproces stammer fra Holland. Her har man udviklet brugbare modeller for implementering af små fysiske forbedringer. Det er beboerne selv der suverænt prioriterer hvilke projekter der skal igangsættes. Herved opnåede man hurtige synlige resultater, og tilliden til kommunens villighed til dialog blev styrket. Disse eksempler omhandlede typisk legepladser, parkforskönnelser og trafiksaneringer.

Idéen er, at det tager tid at engagere folk, det er derfor en fordel at starte med nogle små succeser inden for nogle overskuelige opgaver, inden de mere komplicerede spørgsmål skal diskuteres. (Byfornyelsesselskabet Danmark 99).

Denne tilgang har også været anvendt i enkelte af Kvarterløft-projekterne, hvor der var afsat en mindre sum penge til små sikre, synlige succeser som borgerne kunne bestemme over, og som hurtigt kunne iværksættes da de ikke først skulle igennem forskellige godkendelsesprocedure. Et eksempel på dette var etablering af en bålplads til de unge i en park i Randers. Bålpladsen blev besluttet hurtigt og udenom de vante proceduregange, og løste et problem med unge der tændte bål rundt omkring, hvilket for en række ældre blev forbundet med utryghed og hærværk.

Et andet eksempel stammer fra Rotterdam. Her var der et anspændt forhold mellem en gruppe borgere og kommunen i en byfornyelsesproces, hvor borgerne havde mistillid til kommunen. Derfor gjorde kommunen et stort arbejde med at lave nogle spilleregler, der hindrede manipulation. Alle kommunens papirer og sagsakter i den pågældende sag var derfor åbne, og borgene kunne gå direkte til lokalpolitikere udenom administrationen. (Hansen 1988).

### **Ringe Kommune - eksempel på faglig ressourcestøtte til borgerne**

Skal borgerne inddrages i beslutningsprocesser, vil der være en mængde viden, som skal formidles for at de kan træffe beslutninger på et sagligt grundlag om lovgivnings- og budgetmæssige rammer og mulige faglige alternativer. Det har derfor stor betydning hvad det er for en viden beboerne får adgang til og hvordan den formidles til dem.

I den forbindelse får relationen mellem planlæggerne og borgerne stor betydning. Planlæggernes sprog bliver let et fagsprog, der kan være meget forskelligt fra dagligdagens sprog. Der kan være stor afstand mellem det som planlæggerne ser som problemer og løsninger,



og det som borgerne oplever i deres dagligdag. De borgere der mestrer planlæggernes problemforståelse og sprog, vil derfor unægtelig havde lettere adgang til at indflydelse.

Udfordringen er derfor at etablere en dialog med borgerne, hvor der tages udgangspunkt i deres problemforståelse, og hvor planlæggeren samtidig sikrer at det faglige og lovgivningsmæssige grundlag er i orden.

I Ringe kommune på Fyn ville man gerne inddrage borgerne på en ny og mere involverende måde i forbindelse med en renovering af deres bymidte. Kommunen hyrede en konsulent til at hjælpe og inspirere dem til at køre et forløb på en anden måde end de gængse høringer i forbindelse med lokalplaner.

Det viste sig at der var stor tilslutning af borgere der var interesserede i at deltage i planlægningen. Ud fra idéen om at borgerne skulle have et godt beslutningsgrundlag, blev der igangsat en studiekreds, hvor bl.a. de lovgivningsmæssige rammer blev formidlet, og der blev tilrettelagt inspirationsstudieture til andre byer, hvor der blev set på forskellige belægningstyper og trafiksaneringer.

Da de konkrete projektidéer skulle prioriteres, var der en tendens til at de visuelt flotteste projekter blev prioriteret fremfor vejbump og lydvolde. Her havde embedsmændene en faglig forpligtelse til at gå ind og sørge for at de mindre "spændende" men ligeså nødvendige projekter også blev prioriteret. Det skete ved en form for et prioriteringsspil, hvor borgerne var med til at vælge de forskellige projekter ud.

Forløbet beskrives af de involverede planlæggere som meget succesfuldt, men også meget tidskrævende. Projektet kunne kun lade sig gøre fordi kommunen var inde i en periode, hvor de havde et økonomisk overskud, der betød at der kunne afsættes ressourcer til den eksterne konsulent og ekstra timer til de deltagende embedsmænd. De deltagende borgere fortsatte i et forum, der ønskede at høres i kommende planspørgsmål (Kilde: Agger)<sup>3</sup>.

### **Kvarterløft i Wedding en forstad til Berlin - eksempel på at inddrage nye grupper i planlægningen med inspiration fra "Planning for Real konceptet"**

I Wedding, en forstad til det tidligere Vestberlin, skulle der igangsættes en form for kvarterløft i bydelen. En borgerforening tog initiativ til at arbejde med "Planning for real"-metoden for at sikre, at borgernes problemforståelse blev indbygget i projektformuleringerne.

Planning for real er et planlægningskoncept udviklet i England af Tony Gibson. Metoden lægger op til at få borgernes "tavse viden" frem om deres lokalområde, og lade den indgå i planlæggernes

---

<sup>3</sup> Anders Nyvig - har været med til at udvikle et sådant prioriterings spil.

projektformuleringer. Det skal være borgernes forståelsesmodel der skal danne udgangspunkt for dialogen med planlæggerne, ved at gøre hverdagens forståelse og erfaringsunivers til udgangspunkt for enhver samtale. Møder begynder derfor ikke som vanligt med at politikere eller planlægger kommer med oplæg. I stedet mødes man omkring en tredimensional papmodel af bydelen, som beboere fra bydelen har lavet. Fagfolk og politikere må ikke tage initiativ til dialog men udelukkende besvare spørgsmål. Modellen gør det let og konkret for borgerne at tale om de problemer de oplever i deres hverdag i bydelen. (Hansen 89).

I Wedding havde de fået nogle lokale skoleklasser til at udarbejde en papmodel over de gader der skulle byfornyes. I tre dage stod en repræsentant fra borgerforeningen med modellen foran det lokale supermarked og andre centrale steder i bydelen. Det viste sig at mange forskellige mennesker stoppede op af nysgerrighed. Specielt mange der ikke traditionelt ville deltage i et borgermøde, som børn og unge, børnefamilier og ældre damer. De blev opfordret til at stille nogle forskellige farvede brikker rundt i modellen, der hver symboliserer et tema, eksempelvis "her mangler der friarealer", "her er der for meget trafik" og "her er der utrygt". Placeringen af brikerne dannede udgangspunkt for en dialog, hvor borgeren blev spurgt hvad de mente der kunne gøres her og nu og på længere sigt.

Processen førte til at der på relativt kort tid blev indsamlet en stor mængde viden, om hvad beboerne i bydelen oplevede som de tungest vejende problemer. Der fremkom yderligere idéer til, at der skulle etableres en sti og opsættes en bänk på et forladt friareal, der ellers henlå med skrald og skabte utryghed for ældre beboere. Arealet blev ryddet for skrald af skolebørn og beboere ved et særligt arrangement. Stien og bænken er et eksempel på projekter der kunne lade sig gøre her og nu, og som er meget synlige i det lokale gadebillede. Processen gav anledning til at flere parter, der ellers ikke havde noget med hinanden at gøre, kom på talefod.

### **Holmbladsgade - nye metoder til dialog med borgerne om byarkitektur i problemformuleringsfasen**

Holmbladsgadekvarteret på Amager i Københavns Kommune er et af de byområder som er med i Byudvalgets første forsøgsrunde med kvarterløft. Det er et område karakteriseret ved at være meget inhomogent med mange forskellige funktioner og bygningsformer fra forskellige perioder. Dette gør det svært at fastslå en identitet for området.

SBI har sammen med Kunstakademiets Arkitektskole og Håndværkets Byfornyelsesselskab gennemført en række forsøg i området med etablering af en dialog mellem fagfolk og beboere om de byarkitektoniske problemer og muligheder i området. I rapporten fra forsøgene (Holmgreen, Kaadekilde Hansen og Svensson 1999) præsenteres bl.a. nogle generelle faglige metoder til vurdering af byarkitektur og afdækning af et byområdes identitet.

Idéen i metoderne er at kombinere de professionelles generelle viden med de erfaringer og det kendskab, som beboerne har fra daglig brug af området. Til dialogen blev derfor ikke udvalgt et repræsentativt udsnit af beboerne men særlige grupper og enkeltpersoner. Et vigtigt hjælpemiddel i dialogen var digitale 3-dimensionale kort og tegninger.

De direkte anvendte metoder var følgende:

1. *Kortinterview*: Interview med udvalgte nøglepersoner med udgangspunkt i et 3-dimensionalt kort og et spørgeskema med lukkede og åbne svarmuligheder.
2. *Gåture med gruppe*: Gåtur ad en planlagt rute gennem bydelen hvor deltagerne gør noter undervejs på et skema mht. positive og negative indtryk. Til skemaet hører et 3-dimensionalt kort. Indtrykkene diskuteres først ved et efterfølgende møde.
3. *Billedsortering*: De deltagende beboere præsenteres for ca. 25 fotos fra området, som de opfordres til at sortere i ønskelige og uønskelige forhold. Derefter interviewes beboerne om deres synspunkter.
4. *Fotosafari for børn*: Skolebørn opdeles i grupper på 2-3 med hver sit engangskamera og opfordres til at fotografere "smukke" og "grimme" steder. Metoden viste bl.a., at børns opfattelse af byen er anderledes end voksnes.

Projektet er resulteret i nogle praktisk anvendelige metoder, der bringer beboer og fagfolk i dialog med hinanden. Inddragelsen af beboernes oplevelser og vurderinger af byarkitekturen giver fagfolk og politikere et bedre grundlag for udarbejdelsen og gennemførelsen af projekter i byfornyelsen. Rapporten har form af en vejledning til kommunerne.

### **Dogmemøderne i Frederiksværk - eksempel på en ny form for borgermøder**

De traditionelle møder hvor kommunen "informerer" borgerne, og hvor embedsmændene sidder som et panel, har vist sig altid at tiltrække de samme få mennesker. Formen, med lange dagsordener, talerlister osv., virker ikke altid fremmende for en dialog, da der er mange der ikke er vant til at tale i en større forsamling. Derfor er der en udfordring i at tilrettelægge en anden type forløb.

I Frederiksværk kommune iværksatte politikerne og planlæggerne en helt ny måde at holde møder på i forbindelse med at der skulle indsamles idéer og forslag til revision af kommuneplanen.

Møderne kaldes "Dogmemøder" og bygges på nogle få, simple regler: borgerne har ordet!, politikerne siger ikke noget men lytter, embedsmændene siger heller ikke noget, men lytter og noterer. Som oplæg til mødet blev der udsendt en 4 sideres debatavis som indstik i den lokale ugeavis der husstandsomdeles gratis. Debatavisen indeholdt ud over facts tre mulige fremtider (visioner) om kommunen. De handlede om livskvalitet, at skaffe flere arbejdsplader

og at gøre det til et attraktivt sted at flytte til. Indholdet i debatavisen var udarbejdet på grundlag af to temadage i byrådet.

Møderne blev afholdt tre steder i kommunen og blev indledt med et kvarters gennemgang af de tre mulige fremtider der var illustreret med fotos. Kommuneplankonsulenten virkede som ordstyrer. Til mødet var stolene stillet op i en hestesko eller ved små borde. Politikere og embedsmænd sad tilfældigt og ikke på rad og række som ved de traditionelle borgermøder.

Enkelte af borgerne kunne ikke lade være med at stille kritiske spørgsmål til de tilstedeværende politikere, der ikke måtte svare, - hvilket alle spørgerne respekterede. Formen gav en afslappet og positiv atmosfære, og mødedeltagelsen varierede fra 20-80, hvilket vurderes som flot i betragtning af emnets lidt overordnede karakter. Møderne varede fra to til tre timer og sluttede først da alle der ønskede ordet var blevet hørt.

Referaterne fra Dogmemøderne blev samlet i et kompendium til input for politikerne og embedsmændene, der nu skal i gang med et konkret forslag til kommuneplanen. Derudover har der været en række artikler i de lokale dagblade om indholdet og forløbet. Dogmemøderne vurderes af planlæggerne til at have været med til at vitalisere planlægningsprocessen ved at gå nye veje i dialogen med borgerne (Wiuff og Monrad Hansen 1999).

### **Brundlandbyprojektet i Toftlund - eksempel på at bruge et socialt element til at inddrage nye grupper**

Brundlandprojektet var kort fortalt et projekt igangsat af Energistyrelsen som inspiration fra Brundland-rapporten. Det gik ud på at engagere et helt lokalsamfund til at spare på energien. Det nævnes her fordi det havde nogle interessante vinkler på at inddrage borgerne i projekter og aktiviteter vedrørende deres lokalsamfund.

Børnefamilierne er en gruppe der kan være svær at få fat i pga. tidspress. I Brundlandbyprojektet igangsatte man en række aktiviteter der havde et socialt aspekt, således at der var møder hvor forældrene hørte om energiprojekter, mens børnene lavede mad på en energirigtig og en almindelig måde, hvorefter elforbruget blev opgjort. Hver familie fik derefter en elspare-kuffert med hjem til at måle hjemmets energiforbrug. Processen gav en dialog hvor folk var i en social sammenhæng, hvor de udvekslede erfaringer med ligestillede fremfor at blive udsat for en "ekspert" der fortalte hvordan tingene er.

Det interessante er, at dialogen kobles med et socialt element, således at deltagelsen ikke kun bliver information men også noget der er sjovt at deltage i. Dette har stor betydning da folk deltager i deres sparsomme fritid.

#### 4. Hvilke udfordringer står kommunerne overfor i forbindelse med borgerinddragelse?

Som det fremgår af de foregående afsnit er der et bredt spektrum af problemstillinger og udfordringer i forbindelse med borgerinddragelse. Selv om disse varierer fra kommune til kommune afhængig af lokale forhold og erfaringer - specielt med hensyn til forskelle i kommunernes størrelse - er det muligt at identificere en række fællestræk i kommunernes bestræbelse på at inddrage borgere og udvikle samarbejdsrelationer til aktører uden for forvaltningen. Under overskriften "den 3. decentralisering" har Prahl (1993) foreslået en kategorisering af sådanne privat-offentlige samarbejdsrelationer:

<i>Løst koblede samspilsforhold</i>	Et løst og ad hoc præget samarbejde, hvor kommunen typisk understøtter den anden parts arbejde.
<i>Afgrænsede samarbejdsforhold</i>	Aktørerne indgår i en arbejdsdeling omkring koordinering af enkelttiltag.
<i>Samordning</i>	Et systematisk samspil med hensyn til alle tiltag på et område.
<i>Fusion</i>	Skellet mellem offentlig og privat udviskes i et fælles projekt og aktørerne danner én fælles organisation, et såkaldt "4. sektor-organ".

#### **Samarbejde og/eller indflydelse?**

De færreste privat-offentlige samarbejdsprojekter udspiller sig inden for rammerne af klare målsætninger og præcist definerede spilleregler, og i praksis vil konkrete samarbejdsrelationer sandsynligvis være præget af en højere grad af kompleksitet og uigennemskuelighed end den der kommer til udtryk i Prahl's kategorier. Erfaringen er, at *eksisterende rutiner og formelle og uformelle regler for interaktion mellem de kommunale systemer og borgerne udfordres i takt med at samarbejdsrelationerne mellem det offentlige og borgerne udvikles og formaliseres.*

Denne proces er potentielt konfliktfyldt i det omfang magtforhold og beslutningskompetencer udfordres på forskellige niveauer, og forhandlingen af de fælles "spilleregler" vedr. kompetenceforhold er en central del af den læreproces som de berørte kommuner og lokale aktører indgår i.

#### **Indflydelse i "polycentriske omgivelser"**

Indflydelse på vigtige beslutninger udøves ofte i et netværk af mange forskellige aktører, og typisk er der ingen der har den absolutte indflydelse selv om der f.eks. findes en formel beslutningskompetence. Indflydelse består blandt andet i at kunne skabe en generel forståelse for en sag, således at det er ens argumenter og synsvinkel der sætter dagsordenen for hvordan, der arbejdes med sagen. En erfaring i forbindelse med udviklingen af mere komplekse privat-offentlige sam-

arbejdsrelationer er, at processen lykkes når der etableres gensidighed på tværs af aktører på mange niveauer med mange forskellige institutionelle tilhørsforhold. Sådanne relationer kan kun vanskeligt formaliseres fordi de netop er kendetegnet ved en uformel dialog omkring fælles interesser og muligheder, en dialog der ikke umiddelbart kan regelgives for. Man kan sige at der etableres mange uformelle beslutningscentre (poly = mange), og paradokset er at de hver især har en berettiget forventning om indflydelse, der potentielt medfører uenighed og konflikter når beslutningerne træffes.

### **Ulige ressourcer**

Når offentligt ansatte og borgere indgår i projektsamarbejder hvor de i princippet "famler sig frem i blinde" har de forskellige forudsætninger og ressourcer. Det er en nærliggende fristelse for alle deltagere, at "sætte sig på processen" og definere det fælles grundlag i stedet for at indgå i en fælles udviklingsproces, hvor alle parter bidrager til at definere rammer og indhold for indsatsen. Ofte har mange borgere ikke erfaringer med politiske spil i netværk og kan derfor have brug for støtte hertil, ligesom de mangler den nødvendige viden om en sags mange faktuelle forhold og derfor er afhængige af adgang til en sådan viden. Der kan også hos nogle borgere være en tilbøjelighed til at underkende betydningen af den indflydelse, man selv kan skabe, en slags resignation på forhånd.

De samarbejdsrelationer, der opstår i en borgerdeltagelsesproces, er ofte kendetegnet ved at borgerne opfatter sig som "lægpersoner" med et behov for at få adgang til den ekspertise fagfolk besidder, som en forudsætning for at realisere deres projekter og idéer. Omvendt vil forskellige fagpersoner opfatte, at de har en privilegeret position i forhold til at definere indholdet og perspektiverne i den fælles indsats, og de vil sandsynligvis tage stilling til hvorvidt de vil klargøre præmisserne for den fælles beslutningsproces i samarbejdet mere eller mindre entydigt.

### **Fra nulsums-spil til plussums-spil**

Udfaldet af lokale samarbejdsprocesser, og måderne hvorpå sådanne processer gennemføres, er meget afhængige af om interesserne i konkrete sager og samarbejdsprojekter er modstridende eller ikke. Hvis de er modstridende betyder det, at man kun kan gennemføre sager i det omfang man fremmer nogle interesser på bekostning af andre interesser. Et sådan dilemma kan beskrives som et "nulsums-spil". Uanset hvordan man vender og drejer det vil alle ikke kunne tilfredsstilles, og i en prioritering af interesserne vil der nødvendigvis være tabere og vindere. Et "plussums-spil" er derimod et spil, der ikke per definition har tabere og vindere. Det er en situation, der typisk opstår hvis præmisserne for spillet pludseligt ændres, således at der ikke længere eksisterer et modsætningsforhold mellem spillets deltagere, måske fordi de opdager at de godt kan have forskellige interesser uden at de "skader" hinanden.

I udviklingen af en borgerdeltagelsesproces er det en udfordring både at kunne håndtere situationer med modstridende interesser, og

situationer med ikke-modstridende interesser. Typisk indretter man sig umiddelbart med en organisering, der er velegnet til ikke-modstridende interesser (*konsensus-organisering*), men ikke til modstridende interesser (*konflikt-organisering*). Dette kan give problemer idet organiseringen så bliver ustabil eller dårligt fungerende når der, som det ofte er tilfældet, opstår modstridende interesser. Et godt kriterium for, om det lykkes at veksle mellem konstruktiv konfliktløsning og konsensusorienteret samarbejde, er derfor, hvorvidt det lykkes for parterne at udvikle mulige nulsums-spil til plussums-spil.

Den samme pointe kan formuleres med lidt andre ord; hvis borgerinddragelse anskues fra både et samarbejds- og et indflydelsesperspektiv får borgernes magt- og interessestrategier status som legitime læreprocesser i stedet for, som det af og til er tilfældet, at blive opfattet som unødvendige forsøg på at blokere processen. Udfordringen er at "gå på to ben," og kombinere to perspektiver i udviklingen af den privat-offentlige interaktion:

1. *Samarbejdsperspektivet*: Hvilke tillids- og dialogskabende foranstaltninger er det muligt at pege på i forbindelse med en borgerinddragelsesproces, og hvordan vurderes barrierer og muligheder i forbindelse med sådanne foranstaltninger?
2. *Indflydelsesperspektivet*: Hvordan etableres optimale forudsætninger for at borgerne kan agere strategisk i forhold til det kommunale politisk-administrative beslutningssystem? Hvordan udvikles de offentlige myndigheders evne til og muligheder for at indgå som konstruktive medspillere i borgerstyrede prioriterings- og beslutningsprocesser i forbindelse med eksempelvis byfornyelsen?

### **Borgerne og den kommunale forvaltning**

Kigger man specifikt på den kommunale forvaltning er der en række generelle erfaringer i forbindelse med borgerinddragelse og det offentliges forsøg på at mobilisere og inddrage samarbejdsparter uden for de offentlige kontorer:

- En typisk erfaring er at der opstår et krydspres når lokale krav og forventninger støder sammen med den politisk-administrative prioriterings- og koordineringsproces.

Borgergrupper vil typisk opfatte den forvaltningsinterne dagsorden og arbejdsgang som langsom og svært gennemskuelig, mens ansatte i forvaltningen omvendt kan opfatte de lokale krav og forventninger som "partielle" og "egoistiske" sammenholdt med den bredere prioritering og udvikling af den offentlige indsats. Et primært succes-kriterium for en borgergruppe er hvorvidt "systemet" er indstillet på at finansiere og bistå i udviklingen af en given indsats inden for et realistisk tidsperspektiv. Fra forvaltningens synspunkt betyder et lokalt krav om ekstra midler en revidering af (omstændeligt) forhandlede budgetter, og at en omprioritering af eksisterende midler nødvendigvis vil skabe modstand og utilfredshed fra andre sider.

- Formalisering af det privat-offentlige samspil kræver en sektor-koordinering der kan være vanskelig at realisere i praksis.

Uanset om der er tale om et "løst koblet samspil" eller en lokal sam-ordning af et politikområde rejses der et krav om koordinering af den offentlige indsats, og den tværgående sektor-koordinering er af historiske årsager en udfordring for det kommunale system. Typisk vil sektorforvaltningerne kombinere en tradition for specialisering med forvaltningens rutinemæssige fortolkning af de lovgivningsmæssige rammer, og en tværgående koordinering imellem sektorerne vil alt andet lige udfordre sektorernes autonomi og den lokale forvaltningspraksis.

- Borgerinddragelse baseret på helhedsorientering og samarbejde udfordrer professionalisering og faglig ekspertise i retning af tvær- eller "flerfaglighed" og generalist-kompetencer.

Problemerkens sammensatte karakter betyder, at der sjældent vil være én bestemt faggruppe eller forvaltningsgren der har patent på de gode løsninger, og kvaliteten af samarbejdet vil ofte påvirkes positivt af at forskellige faggrupper samarbejder på tværs af faggrænser og vante arbejdsmåder. Den enkelte forvaltningsgren er typisk bemandet med personer der har bestemte specialiserede kvalifikationsprofiler, og det er udfordring for de enkelte faggrupper at udvikle en fælles forståelse og en "flerfaglighed" i en åben dialog med borgerne.



## C. Strategiske valg i forbindelse med borgerinddragelse i byomdannelsen

Som det er fremgået af de foregående afsnit er der mange muligheder for at organisere borgerinddragelse og samtidig også mange potentielle problemer. I det følgende prøver vi at opsummere de foregående afsnit til nogle anbefalinger vedrørende de overvejelser som kommunerne bør gøre sig *inden* de starter processen.

Vi har delt overvejelserne op i følgende punkter:

1. Hvad ønsker man at opnå i byområdet? - formål med indsatsen?
2. Hvilke rammer og begrænsninger er der for processen (finansieringsmuligheder-tid)?
3. Hvad er formålet med borgerinddragelsen? Hvilke borgere vil man inddrage? Hvor meget kompetence vil man afgive? Hvem skal styre ressourcerne?
4. Hvordan vil kommunen forberede sig/organisere sig?
5. Hvordan vil man aktivere borgerne og opbygge tillid, fælles forståelse og kompetence hos dem?
6. Hvornår og hvordan vil man inddrage borgerne i de forskellige faser?
  - a. *Problemformulering.*
  - b. *Organisering af processen.*
  - c. *Planlægning.*
  - d. *Gennemførelse.*

### Ad. 1:

Som udgangspunkt bør man gøre sig klart om formålet er et mere åbent mål om at ændre eller "løfte" et område, eller om kommunen på forhånd har nogle bestemte interesser og ønsker til de ændringer man gerne vil have gennemført. Dette vil have afgørende betydning for hvordan man bedst kan inddrage borgerne. Det er sværere at engagere borgerne i en proces, hvor der på forhånd er lagt mange bindinger på hvad man kan og vil ændre.

Det har desuden stor betydning om projektet kræver medvirken af private aktører og ressourcer.

### Ad. 2:

Hvis der er forhold som giver afgørende rammer og begrænsninger for de projekter der kan gennemføres bør de klargøres. Det kan fx være fordi indsatsen skal finansieres på en bestemt måde, som lægger begrænsninger på omfanget og hvilke tiltag der kan støttes. Det er vigtigt at disse begrænsninger står klart for borgerne fra starten.

**Ad. 3:**

Formålet med at inddrage borgerne (jf. afsnit B.1) må gøres klart fra starten, fordi dette er afgørende for hvordan man vil tilrettelægge den. Hvis situationen er således, at man på forhånd har gennemarbejdede planer og ønsker, og formålet er at forene interesse modsætninger og forebygge konflikter og modstand mod disse beslutninger/planer, har man brug for en meget styret borgerinddragelse med begrænset uddelegering. Er udgangspunktet derimod meget åbent, og/eller man gerne vil generere og inddrage private ressourcer i byudviklingen - og aktivere lokale processer - , så er der brug for helt andre former for inddragelse med mere uddelegering af kompetence. Man må gøre sig klart, hvor meget kompetence man vil uddelegere og hvordan - i hvor høj grad skal borgerne selv kunne disponere over ressourcer som kommunen stiller til rådighed?

Man skal beslutte, hvilke borgere man vil involvere. I hvor høj grad skal man basere sig på de organiserede interesser eller åbent inddrage alle borgere? Hvordan undgår man problemer med demokratisk legitimitet? Hvilke opgaver og problemer egner sig til inddragelse af hvem?

**Ad. 4:**

Som det er fremgået stiller borgerinddragelse store krav til forvaltning og politikere og man må overveje fra starten, hvordan man vil tackle disse udfordringer. Det drejer sig om:

- *Kommunens interne organisering:* Borgerne opfatter ikke deres dagligliv som værende opsplittet i sektorer, der svarer til den kommunale systems sektoropdeling. Det er derfor en forudsætning for samarbejde med borgerne, at kommunerne internt organiserer et samarbejde på tværs af professionelle og faglige skel, der tager hensyn til beboernes forudsætninger og muligheder for at samarbejde. Det er vigtigt at kommunen ikke repræsenteres ved mange forskellige embedsmænd overfor en borgergruppe, da det ellers kan virke uoverskueligt for borgerne. En idé kunne være at udpege en kontaktperson fra kommunen der så sørger for at kanalisere forespørgsler m.m. rundt internt. Derudover er det vigtigt, at de deltagende embedsmænd har opbakning fra ledelsen, således at det er muligt at træffe hurtige beslutninger ude i mødet med borgerne.
- *Uddannelse af embedsmændene:* Det er nyt for mange kommunale embedsmænd at skulle arbejde på tværs af forvaltningerne. De forskellige fagtraditioner gør det til tider svært for dem at forstå hinanden og at arbejde sammen. Derfor kræver et borgerinddragelsesforløb, at embedsmændene er opmærksomme på, at de har forskellige tilgange til planlægningen, og at det påvirker de strategier og løsningsmodeller der arbejdes med. Udfordringen er, at udnytte denne forskellighed som en chance for at arbejde tværfagligt, og derved få flere vinkler på en given problemstilling. Embedsmændene har desuden ofte brug for uddannelse til at kunne samarbejde med borgerne. Ofte optræder embedsmændene som "eksperten", der skal balancere mellem et fagligt ansvar for projekterne samtidig med at de skal være åbne overfor borgernes idéer. Dialogen er ofte svær da sprogbruget og tolkningen

af problemerne er vidt forskellig parterne imellem. Ofte viser det sig, at det bliver embedsmændene tolkning eller meningsunivers der bliver udgangspunktet for en dialog ved borgermøderne - hvilket kan gøre debatten upræcis eller uvedkommende for borgerne.

- *Behov for konsulentbistand:* Hvis man mangler erfaringer med borgerinddragelse kan det være relevant at inddrage en konsulent til at tilrettelægge processen, men det kræver alligevel en intern organisering i kommunen.

#### **Ad. 5:**

Det kræver en særlig indsats at få involveret borgerne og opbygge tillid til at deltagelse nytter. Borgerne skal have tillid til, at kommunen ikke blot igangsætter en dialog ud fra hensynet om legitimering, men ud fra en vilje til et reelt samarbejde. I mange tilfælde er det desuden vigtigt at borgerne på forhånd opnår en forståelse for de muligheder og begrænsninger som ligger i deltagelsen.

#### **Ad 6:**

##### *a. Problemformulering*

I forbindelse med problemformuleringen må kommunen nødvendigvis selv have gjort sig nogle tanker og idéer om hvad der er problemerne i byområdet. Men spørgsmålet er, om man skal inddrage borgerne i denne fase. Skal borgerne fx inddrages inden man formulerer en ansøgning om reservation af midler til helhedsorienteret byfornyelse? Fordelen er, at man inddrager borgernes viden, og at processen senere bliver lettere. Ulempen, at der kan komme til at gå lang tid fra borgerne først inddrages til der kommer kontante resultater.

Specielt i en idéfase af et projekt er det vigtigt at embedsmændene fralægger sig ekspertrollen og lader borgerne komme til orde, så problemerne bliver defineret ud fra borgernes eget oplevede behov. Det er planlæggerens rolle at belyse hvilke ressourcer og fagligt input borgeren skal have. Embedsmændene har en forpligtelse til at sikre, at det ikke kun er de ressourcestærke borgeres mening der får indflydelse.

Metoder anvendt i de beskrevne eksempler til at inddrage borgerne i problemformuleringen er:

- Interview med nøglepersoner som grundlag for udvalg af temaer til konference med gruppearbejde (Esbjerg bymidteprojekt).
- Krav til samarbejde om handlingsplan før tildeling af puljemidler (Byudvalgsindsatsen).
- Annoncering i aviser, uddeling af pjecer, avisomtale, spørgeskemaer til beboere som grundlag for borgermøder og seminarer, etablering af følgegruppe med interesseorganisationer (trafik- og miljøprojekter).
- Kontakt med nøglepersoner som grundlag for forprojekt og puljeansøgning, uddeling af pjecer, borgermøder (Horsens).
- Penge til små hurtige projekter, som borgerne bestemmer (Holland, Randers).

- Dialogmetoder - gåture, billedsortering, kortinterview (Holmbladsgade).
- Uddannelse af borgerne - studiekreds og studieture (Ringe)
- "Planning for real" - åben dialog på grundlag af modeller, udstilling (Wedding).
- Debatavis, Dogmemøder (Fredriksværk).
- Kombinere indledende møder med sociale og kulturelle aktiviteter (Toftlund).

#### *b. Organisering af processen*

Skal kommunen selv tilrettelægge processen og beslutte hvordan den skal organiseres, eller skal borgerne inddrages i disse beslutninger? Fordelen ved at kommunen selv gør det er, at man kan sikre sig, at der i højere grad er sammenhæng mellem de forskellige aktørers indflydelse og betydning/bidrag med ressourcer, og at problemer med repræsentativitet og konflikter om kompetence begrænses. Ulempen kan være, at det er sværere at mobilisere borgerne, og at fremgangsmåden kan kritiseres for at være udemokratisk. Erfaringerne fra kvarterløftprojekterne viser, at det værste man kan gøre er at lade det være uklart, hvem der fastlægger organiseringen og indflydelsen, idet det kan give anledning til mange konflikter og forsinke processen.

Fremgangsmåder med at indrage borgerne i beslutninger om organisering og kompetencefordeling er i eksemplerne:

- Workshop om byledelse plus borgermøde (Esbjerg).
- Krav om organisering som betingelse for puljeansøgning (Byudvalget).
- Indgår i problemfasens diskussioner - på borgermøder eller med lokale demokratiske organer (Kvarterløft).

#### *c. Planlægning og gennemførelse*

Betingelserne for inddragelse i planlægningsprocessen er i hovedtræk bestemt af de ovenfor truffne beslutninger. Især er spørgsmålet om uddelegering og kompetence vigtigt.

Fremgangsmåder fra eksemplerne er:

- Bredt samarbejdsforum med mere snæver styregruppe, suppleret med borgernetværk og arbejdsgrupper (Esbjerg).
- Beboerrådgiver til støtte for beboerne ansat af boligselskab (Byudvalget).
- Lokale kvarterløftsekretariater, koordinationsgruppe, temagrupper og projektgrupper (Kvarterløft).
- Lukket invitation af berørte borgere til beboermøder (Trafik- og miljøprojekter).
- Åbne arbejdsgrupper med faglig sekretær fra forvaltningen plus fremtidsværksted (Horsens).
- Prioriteringsspil (Ringe).

# Summary

SBI Bulletin 126:

## *Citizens' participation in urban governance and community development*

The purpose of this bulletin is to communicate knowledge and ideas to Danish local authorities that want to improve the involvement of citizens in planning and development of their cities. The report consists of the following parts:

- A short introduction to international literature on urban governance and citizen participation in connection with urban development projects.
- A general discussion of citizen participation – its purposes, what it means, in which situations, to what extent influence can be given to citizens, and what conditions are crucial for the choice of participation model.
- A description of 11 Danish examples of citizen participation, which illustrates different situations and different methods.
- A discussion of the challenges which local authorities are confronted with in connection with citizen participation.

In the last section the content of the bulletin is summarised and used to make some recommendations to local authorities concerning the considerations that should be taken before citizen participation is initialised.

# Kilder

Agger, Annika et al (1995). *Planlægning af planlægningen*. Speciale fra Roskilde Universitetscenter. Institut for Miljø, Teknologi og Samfund. Roskilde. (Rapportserien 50).

Bailey, N. et al. (1996). *Networks, Coalitions and Regimes in Urban Renewal. A Comparative Approach*. European Network for Housing Research Conference, August 26-31 1996. Helsingør.

Berry, Jeffrey M., Portney, Kent E. og Thomsen, Ken (1993). *The Rebirth of Urban Democracy*. The Brookings Institution. Washington D.C.

Boligministerens startkonference om kvarterløft 17. juni 1997. Baggrundsmateriale. København.

Brink, Satya (1996). *Social Renewal and Livable Environments*. In: Kirwan, Richard og MacFarlane, Lindsay. *Strategies for Housing and Social Integration in Cities*. Paris. OECD.

Burns, Danny, Hambleton, Robin og Hoggett, Paul (1994) *The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy*. Basingstoke. MacMillan.

Byfornyelsesselskabet Danmark/Byfornyelsesselskabet København (1999). *Helhedsorienteret byfornyelse- erfaringer fra udlandet*. København.

Byudvalget (1996). *Kravspecifikation vedrørende "kvarterløft-model-projektet"*. Byudvalget. Boligministeriet. København.

Carmon, Naomi (1996). *Neighbourhood Regeneration: The State of the Art*. (unpublished paper). Faculty of Architecture and Town Planning. Israel Institute of Technology. Haifa.

Chigudu, H. et al. (1996). *Partnership in development. A guide to partnership planning, monitoring and evaluation*. Mellemfolkeligt Samvirke, Danish Association for International Co-operation. København.

Davoudi, Simin og Healey, Patsy (1995). *City Challenges - Sustainable Mechanism or Temporary Gesture?* In: Hambleton, Robin og Thomas, Huw. *Urban Policy Evaluation. Challenge and Change*. Paul Chapman. London.

Engberg, Lars A. (1994). *Partnerskaber i Fattigdom 3 Programmet. En undersøgelse af SAMIKO-projektets erfaringer med udvikling af modeller til fattigdomsbekæmpelse*. SAMIKO-projektet og Socialministeriet. København.

Esbjerg Kommune og Miljø- og Energiministeriet (1999). *Bymidteprojekt i Esbjerg - en samarbejdsmodel om bypolitik*. Esbjerg.

Formidlingscenteret Storkøbenhavn (1997). *Grønne boligområder på tværs - artikler og synspunkter om grønt og socialt projektarbejde i boligområder*. København.

Hansen, K. E. (1988). *Beboerindflydelse på byfornyelsen*. SBI-byplanlægning 55. Statens Byggeforskningsinstitut. Hørsholm.

Hansen, K. E og Ærø, Thorkild (1998). *Planlægning af byfornyelse og byomdannelse*. SBI-rapport 299. Statens Byggeforskningsinstitut. Hørsholm.

Healey, Patsy (1997). *City fathers, mandarins and neighbours. Crossing old divides in new partnerships*. In: Källtorp, O. et al. *Cities in Transformation - Transformation in Cities*. Avebury. Aldershot.

Hoffmann, Birgitte og Kofoed, J. (1999). *Fra tilskuer til deltager- metoder til borgerdeltagelse i byøkologi og Agenda 21*. Danmarks Tekniske Universitet. Byplan og Byøkologi, Institut for Planlægning og Friluftsrådet. Lyngby.

Holmgreen S., Hansen, J. K. og Svensson O. (1999). *Byarkitektur i byfornyelsen i dialog mellem fagfolk og beboere*. By- og Boligministeriet og Statens Byggeforskningsinstitut. Hørsholm.

Kirkegaard, Ole og Schmidt, D. (1998). *Boligsocialt arbejde - Kom godt i gang*. Socialministeriet. København.

Kirwan, Richard & MacFarlane, Lindsay (1996). *Strategies for Housing and Social Integration in Cities*. OECD. Paris.

Miljø- og Energiministeriet (1996). *Borgerinddragelse i kommuners arbejde med trafik og miljø*. Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 11. København.

Munk, Asger (1999). *2½ år med kvarterløft - hvad har vi lært?* Samfundsøkonomen 1999:7.

Norvig Larsen, Jacob og Engberg, Lars A. et al. (1999). *Borgerdeltagelse i kvarterløft. Temaanalyse i kvarterløftevalueringen*. Statens Byggeforskningsinstitut. Hørsholm.

Pflaumer, Hans (1996). *Development Partnerships and Political Systems*. In: Sabel, Charles. *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*. OECD. Paris.

Prahl, Arne (1993). *Tredje Decentralisering - en strategi til lokalsamfundsudvikling?* Psykologisk Laboratorium. Københavns Universitet. København.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*. Open University Press. Philadelphia.

Risom, Per (1999). *Mundtligt oplæg om Esbjerg Bymidteprojekt ved MUSE seminar på Statens Byggeforskningsinstitut*. Hørsholm.

Sabel, Charles (1996). *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*. OECD. Paris.

Saikkonen, Paavo (1996). *Local development in Finland and Ireland*. In: Sabel, Charles . *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*. OECD. Paris.

Schjerup Hansen, Jens et al. (1997). *Trin på vej mod år 2018. Evaluering af eksempelprojekterne fra Landsplanredegørelsen 1992*. SBI-rapport 293. Statens Byggeforskningsinstitut. Hørsholm.

Skifter Andersen, Hans (1999). *Byudvalgets indsats 1993-98. Sammenfattende evaluering*. SBI-rapport 320. Statens Byggeforskningsinstitut. Hørsholm.

Stone, C. (1991). *The hedgehog, the fox, and the new urban politics. Rejoinder to Kevin Fox*. Journal of Urban Affairs, Vol 13, No. 3, pp. 289-297.

Taylor, Marilyn (1995). *Unleashing the Potential: Bringing residents to the centre of regeneration*. Housing Research Summary No. 12. Joseph Rowntree Foundation. York.

Vestergaard, Hedvig (1996). *Improvement of Deprived Urban Housing Areas-Current Policies in Seven European Countries*. European Network for Housing Research Conference, August 26-31 1996. Helsingør.

Vestergaard, Hedvig et al. (1997). *De 8 modelområder. Evaluering af et byudvalgsinitiativ*. SBI-rapport 288. Statens Byggeforskningsinstitut og Socialforskningsinstitutet. Hørsholm.

Wiuff, Rasmus og Monrad Hansen, J. (1999). *Dogmemøder. I : Stads- og Havneingeniøren 5*, s. 62.



I denne SBI-meddelelse formidles viden om erfaringer med borgerinddragelse i byomdannelsen. Den er baseret på international litteratur om de senere års udvikling og problemstillinger i forbindelse med byudviklingsprojekter i Europa og USA. Der er desuden indsamlet materiale, der beskriver erfaringerne fra en række konkrete projekter med borgerinddragelse i Danmark.